



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

WILSON VIEIRA

A CONSTRUÇÃO DA NAÇÃO NO PENSAMENTO DE CELSO FURTADO

Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas sob a orientação da Profa. Dra. Walquiria Gertrudes Domingues Leão Rêgo como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Sociologia

Campinas – SP

Março de 2010

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DO IFCH – UNICAMP
Bibliotecária: Maria Silvia Holloway – CRB 2289**

V673c **Vieira, Wilson**
 A construção da nação no pensamento de Celso
 Furtado / Wilson Vieira. - - Campinas, SP : [s. n.], 2010.

Orientador: Walquiria G. Domingues Leão Rego.
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de
Campinas,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Furtado, Celso, 1920-2004. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Estado - Nação. 4. Sociologia - Brasil. I. Rego, Walquiria G. Domingues Leão. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Título em inglês: The nation building of the Celso Furtados's thought

**Palavras chaves em inglês
(keywords) :**

**Economic development
National state
Sociology - Brazil**

Área de Concentração: Pensamento social brasileiro

Titulação: Doutor em Sociologia

Banca examinadora: Walquiria G. Domingues Leão Rego, Sebastião Carlos Velasco e Cruz, Pedro Paulo Zahluth Bastos, Vera Alves Cepêda, Theotonio dos Santos Júnior.

Data da defesa: 12-03-2010

Programa de Pós-Graduação: Sociologia

WILSON VIEIRA

A CONSTRUÇÃO DA NAÇÃO NO PENSAMENTO DE CELSO FURTADO


Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas sob a orientação do Profa. Dra. Walquiria Gertrudes Domingues Leão Rêgo

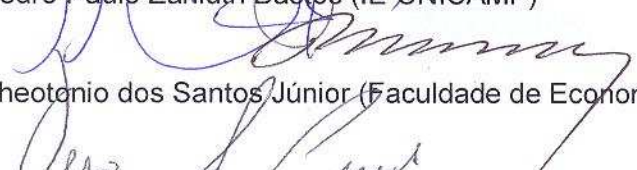
Este exemplar corresponde à redação final da tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 12/3/2010

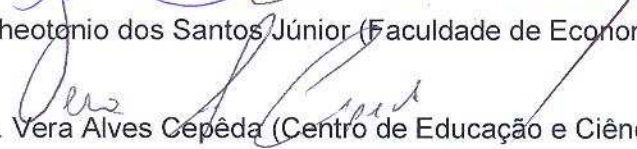
BANCA EXAMINADORA MEMBROS TITULARES


Profa. Dra. Walquiria Gertrudes Domingues Leão Rêgo (Orientadora)


Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz (IFCH-UNICAMP)


Prof. Dr. Pedro Paulo Zahluth Bastos (IE-UNICAMP)


Prof. Dr. Theotonio dos Santos Júnior (Faculdade de Economia - UFF)


Profa. Dra. Vera Alves Cepêda (Centro de Educação e Ciências Humanas – UFSCar)

MEMBROS SUPLENTE

Prof. Dr. Rubem Murilo Leão Rêgo (IFCH-UNICAMP)

Prof. Dr. Josué Pereira da Silva (IFCH-UNICAMP)

Prof. Dr. Carlos Eduardo da Rosa Martins (IFCS-UFRJ)

Campinas – SP
Março de 2010

RESUMO

O tema que discutimos nesta tese - *A Construção da Nação no Pensamento de Celso Furtado* – tem como meta contribuir para o debate acerca da reflexão do referido cientista social sobre o tema da nação Brasil. E para que tal intento se realize, objetivamos:

I) Analisar a trajetória intelectual de Furtado acerca da temática da construção da nação entre 1948 e 1964, período de suas primeiras elaborações teóricas e de ação pública intensa, bases para reflexões posteriores.

II) Expor as influências teóricas recebidas por Furtado para a elaboração de sua reflexão sobre tal temática.

III) Localizar Furtado no debate ocorrido no período sobre esse tema, a fim de se captar a originalidade de sua reflexão.

IV) Captar as transformações de sua reflexão nesse período.

Os objetivos acima expostos buscam contribuir para a discussão das seguintes questões:

I) Qual a originalidade da reflexão de Celso Furtado sobre a construção da nação Brasil?

II) Quem influenciou Furtado na sua reflexão sobre tal temática?

III) Como Furtado participa do debate esse tema no período, tanto em nível nacional quanto internacional?

IV) Quais as continuidades e mudanças na reflexão de Furtado sobre o tema da construção da nação?

Trabalhamos com a hipótese de que Furtado reflete sobre a construção da nação de uma maneira original, pois vê o subdesenvolvimento como obstáculo à consecução de tal objetivo e, ao contrário daqueles que refletem antes dele (em especial os pensadores autoritários do Estado Novo), e de maneira mais elaborada em relação à reflexão nacional-desenvolvimentista das décadas de 1950 e 1960, a superação dessa barreira passa pelo planejamento democrático (inspirado fortemente em Karl Mannheim) com vistas à industrialização.

ABSTRACT

In this thesis we discuss about the nation building of the Celso Furtado's thought. We intend to contribute to debate about the nation Brazil in Furtado's reflections. Our objectives, then, are:

I) To analyze the Furtado's intellectual road about the nation building from 1948 to 1964, years of his first theories and intense public action.

II) To explain his theoretical influences about the theme of nation building.

III) To explain the debate occurred in these years.

IV) To analyze the Furtado's changes in this reflection.

The objectives explained above contribute to discuss the following questions:

I) What the originality of the Furtado's thought about the Brazil nation building?

II) Who influenced the Furtado's reflections about this theme?

III) How Furtado to take part in debate about this theme in theses years, in Brazil and other countries.

IV) What the continuities and changes in Furtado's reflections about the theme of nation building?

Our hypothesis: Furtado reflects originally about the nation building because he sees the underdevelopment as an obstacle to achieve this objective and, against others who reflected before him and with a way more elaborated that the national-developmentist in 1950's and 1960's, he believes in Karl Mannheim's democratic planning to industrialization, way of development.

Um menino nasceu, o mundo começou de novo.
Riobaldo Tatarana, *Grande Sertão Veredas* (Guimarães Rosa).

À memória de Celso Furtado.
À Isabel (Bel).
Às novas gerações de brasileiros e brasileiras.
À nação Brasil.

AGRADECIMENTOS

Neste momento no qual termino este trabalho que me demandou muito tempo, olho para trás e percebo com nitidez que fazer uma tese de doutorado é um trabalho solitário, mas nem por isso deixa de contar com ajudas preciosíssimas, seja na execução direta, seja de maneira indireta pelos apoios amorosos e amizados.

Agradeço em primeiro lugar à Profa. Dra. Walquiria Leão Rêgo que me orientou além da própria tese, pois trabalhando com ela, tive a oportunidade de tomar parte do Grupo de Estudos sobre Nação (que organizou um seminário nacional sobre os cem anos de Caio Prado Júnior), acompanhá-la nas disciplinas que ela ministrou na graduação e na pós, além de ter tido oportunidade de realizar estágio docente, seja ministrando aulas sobre o livro *Formação Econômica do Brasil* nas suas disciplinas, seja ministrando uma disciplina completa sobre a nação no pensamento de Celso Furtado, sob sua supervisão, fatos que muito me ajudaram, pois trouxeram elementos importantes para pensar na tese. Agradeço também pela sua amizade e pelas conversas frutíferas que tivemos.

À Profa. Dra. Elide Rugai Bastos agradeço sua amizade e observações sobre o projeto e sobre o texto da tese submetido à qualificação. Ao Prof. Dr. Pedro Paulo Zahluth Bastos agradeço pelas observações feitas na qualificação da tese e pela sua amizade. Ao Prof. Dr. Jesus Ranieri agradeço pela amizade. À Profa. Dra. Ângela Araújo agradeço pelo seu incentivo para que eu enviasse um projeto para tentar ingressar no Doutorado em Sociologia. Ao Prof. Dr. Wilson Cano (meu orientador no Mestrado em História Econômica do Instituto de Economia da UNICAMP) agradeço pelas pistas que me deixou de maneira indireta para pensar alguns pontos possíveis de serem colocados num projeto de pesquisa para pleitear uma vaga no doutorado. Ao Prof. Dr. Inácio Dal Fabbro (Faculdade de Engenharia Agrícola da UNICAMP) agradeço pela sua amizade e incentivo para elaborar a tese.

Agradeço à Sra. Rosa Freire D'Aguiar Furtado, Diretora Cultural do Centro Internacional Celso Furtado de Pesquisas para o Desenvolvimento pela sua acolhida e dicas para auxiliar na pesquisa.

Agradeço aos alunos da disciplina eletiva que ministrei na Graduação em Ciências Sociais do IFCH que muito me ajudaram a pensar a tese com seus questionamentos e observações.

Aos amigos do Grupo de Estudos sobre Nação – Juliano Bernardes, Carol Cavazza, Lucas Baptista, Thelma Belo, Juliana Oliveira - agradeço a amizade e o apoio na elaboração da tese.

Agradeço aos colegas do Mestrado e Doutorado em Sociologia (em especial Silvio César Camargo, Carol e Stela) pela amizade e pelo apoio.

Aos amigos da turma 2006 de Mestrado em Ciência Política – Marcia Baratto, Fernanda de Almeida, Rodrigo Vasquez, Beatriz Junqueira – agradeço pela amizade e divisão de alegrias e dificuldades. Nessa turma incluo Aline Martins, da turma 2007 do Mestrado San Tiago Dantas em Relações Internacionais.

Agradeço aos amigos de labuta do ensino superior privado – Lucas Frazão e família, Antonio Manuel Ribeiro, Ronaldo Lima e família – pelo companheirismo e apoio nas horas difíceis.

Aos amigos que fiz no Instituto de Economia da UNICAMP (e que hoje estão na Universidade Federal de Uberlândia) – Carlos Nascimento e Soraia Cardozo – agradeço o grande apoio que me deram para que tentasse uma vaga no doutorado.

Agradeço aos companheiros da República Monstros S.A. (os que estão ainda nela e os que foram embora) – Carlos Marques (Carlão), Robson Bonifácio (Robinho), Robert Bonifácio, Fábio Alonso, Rafael Cavaleri - pelo apoio na tese e pela amizade.

Aos amigos da Biodanza, em especial Maria Helena Melhado, Virgínia Damiani, Furio Damiani, João, Janaína Fontebasso, Benê, Laura, Niuvenius Junqueira Paoli, agradeço pela amizade e pelo apoio emocional.

Agradeço também ao Pe. José Marcos pelo apoio espiritual e pela amizade.

Agradeço em especial à Isabel (Bel), minha namorada, que me acompanhou muito de perto na elaboração desta tese e viveu comigo as angústias, dificuldades e alegrias para a sua elaboração. E à sua família, da qual desfruto de sua acolhida e amizade.

À minha mãe agradeço pelo apoio nos últimos meses de elaboração desta tese e ao meu irmão pelos momentos agradáveis.

Agradeço à minha madrinha (em memória) pelo carinho e apoio.

Por fim, como é de praxe afirmar, os erros e omissões remanescentes nesta tese são de minha inteira responsabilidade.

ÍNDICE

Introdução Geral.....	13
Capítulo I: A Construção da Nação: Formas de Análise e de Abordagem.....	21
1) Introdução.....	21
2) Forma de Análise: Questões de Método.....	21
3) Formas de Abordagem	22
4) Breves Considerações Conclusivas.....	40
Capítulo II: A Construção da Nação: Breve Panorama da Ação e da Reflexão Anterior a Celso Furtado.....	43
1) Introdução.....	43
2) A Construção da Nação: Origens e Evolução da Ação e da Reflexão.....	43
3) A Construção da Nação Brasil: Origens e Evolução da Ação e da Reflexão.....	57
4) Breves Considerações Conclusivas.....	71
Capítulo III: O Subdesenvolvimento: Obstáculo à Construção da Nação no Pensamento de Celso Furtado (1948-1964).....	73
1) Introdução.....	73
2) O Diagnóstico do Subdesenvolvimento: Obstáculo à Construção da Nação.....	73
3) A Construção da Nação e o Subdesenvolvimento no Pensamento de Celso Furtado.....	93
3.1) <i>O Diagnóstico do Subdesenvolvimento: Fundamentação Teórica e Crítica à Concepção Dominante.....</i>	93
3.2) <i>O Diagnóstico do Subdesenvolvimento: Perspectiva Histórica e Problemas Conjunturais da Economia e da Sociedade Brasileira.....</i>	137
4) Considerações Conclusivas: Articulação da Discussão.....	153
Capítulo IV: A Construção Da Nação Pelo Planejamento Democrático Em Celso Furtado (1948-1964).....	155
1) Introdução.....	155

2) O Planejamento Democrático: A Reflexão de Karl Mannheim.....	155
3) As Propostas de Superação do Subdesenvolvimento pelo Planejamento: Reflexão e Prática.....	159
4) O Planejamento Democrático em Celso Furtado: Superação do Subdesenvolvimento e Construção da Nação.....	185
4.1) Celso Furtado na CEPAL: A Técnica “Acima” da Política.....	186
4.2) Celso Furtado na SUDENE: O Técnico Faz Política.....	209
5) Considerações Conclusivas: Articulação da Discussão.....	
Considerações Finais Gerais: Desdobramentos e Metamorfoses.....	229
Bibliografia.....	233

INTRODUÇÃO GERAL

Celso Furtado nasceu em Pombal, na Paraíba, em 26 de julho de 1920. No Nordeste concluiu seus estudos primários, ginasiais e secundários. Segundo Furtado (1997: 14-15)¹:

As influências intelectuais que sobre mim se exerceram estão presentes desde o ginásio. Para compreendê-las é necessário ter em conta a grande efervescência intelectual que ocorre no Brasil no período posterior à Revolução de 1930, a qual encerra a era de total predomínio da oligarquia cafeeira. Entre esse ano e 1937, quando se implanta a ditadura de Vargas, o país conhece um debate amplo e pela primeira vez toma contato abertamente com as grandes correntes de ideias da época.

E dentro dessas influências, Furtado identifica três correntes principais, a saber:

I) Positivista. Segundo Furtado (1997: 15):

A primazia da razão, a ideia de que todo conhecimento em sua forma superior se apresenta como conhecimento científico, a ligação entre conhecimento e progresso, tudo isso se me impregnou como evidente.

II) Marx, como subproduto do interesse do autor pela história. Segundo Furtado (1997: 15):

Foi lendo a História do Socialismo e das Lutas Sociais, de Max Beer, que me dei conta pela primeira vez de que a busca de um sentido para a história era uma atividade intelectual perfeitamente válida. Na sociedade estratificada e parada do tempo em que eu vivia, a ideia de que as formas sociais são históricas, portanto, podem ser superadas, permitia ver o mundo com outros olhos. Essa ideia, ligada à do conhecimento como arma do progresso, que vinha do positivismo, compôs no meu espírito uma certa visão do homem em face da história. Essa ideia permitia superar o círculo fechado do fatalismo e do absurdo, e ao mesmo tempo desembocava numa responsabilidade moral.

III) Sociologia norte-americana, em particular da teoria antropológica da cultura, com a qual tomou contato através do livro *Casa-Grande e Senzala* de Gilberto Freyre. Nas palavras de Furtado (1997: 16):

¹ FURTADO, Celso. Aventuras de um Economista Brasileiro. **Celso Furtado: Obra Autobiográfica** (vol. 2). São Paulo: Paz e Terra, 1997. Nota explicativa no início do texto: "Este texto foi escrito em Paris em março de 1972, a pedido da UNESCO, para um número comemorativo da publicação *International Social Sciences Journal* dedicado a uma seleção perfis de cientistas sociais do mundo todo. Cf. 'Aventures d'un économiste brésilien' in *Revue Internationale de Sciences Sociales*, vol. XXV, n° 1-2, 1973, Paris".

Esse livro, lido aos 17 anos, não somente permitia ver muitas coisas com olhos novos, mas também nos atualizava, isto é, nos punha ao dia com o que se pensava no mundo intelectual em que se estava criando o conhecimento. Olhando retrospectivamente, vejo com clareza que o livro de Freyre pouco ou nada me influenciou no que respeita a sua mensagem substantiva, isto é, no que se refere à interpretação do processo histórico brasileiro.

As três linhas descritas acima posteriormente se entrelaçaram e foram aprimoradas nos anos de formação em direito na Universidade do Brasil no Rio de Janeiro e no doutorado em Paris entre 1946 e 1948. Durante o curso de graduação, a partir do terceiro ano, amplia suas leituras no campo da sociologia alemã: Max Weber, Tönnies, Hans Freyer, Simmel e Karl Mannheim (fundador da sociologia do conhecimento e que ampliou a influência direta de Marx sobre o teórico que analisamos, além da sua metodologia de análise). Segundo Furtado (1997: 16-17):

A sociologia do conhecimento era uma forma de ligar a atividade intelectual do homem à história. Com efeito, o desejo de vincular a atividade intelectual criadora à história será o ponto de partida de meu interesse pelas ciências sociais. Já não se tratava de ler livros de ciências sociais, e sim de buscar neles meios para atuar. Contudo, essa influência não anulará a outra, de raiz positivista, segundo a qual grande parte do que concerne ao comportamento dos homens, individual e socialmente, pode ser objeto de conhecimento científico não distinto do que temos do mundo exterior ao homem. Assim, a ruptura epistemológica entre conhecimento científico e conhecimento ideológico sempre me pareceu clara. O enfoque da sociologia norte-americana facilitava o trânsito dos grandes esquemas teóricos para a problemática com a qual se tinha um contato direto, ademais de permitir liquidar o acervo de preconceitos de raça, clima e caterva que nos envolviam num fatalismo imobilizador.

E a partir das leituras de Karl Mannheim, o autor adota o planejamento como técnica racional de grande importância, pois permitiria auxiliar o homem, de maneira racional, a atuar sobre a história, ousamos dizer: a construí-la.

Nesse mesmo período Furtado toma contato com historiadores que lhe mostram a importância dos estudos de economia para a compreensão da história. Ele cita Henri Pirenne (historiador da Europa medieval), além de historiadores das origens do capitalismo como Sombart e Sée, e António Sérgio (historiador de Portugal).

Sobre seus estudos de economia, Furtado (1997: 20) afirma:

Quando finalmente comecei a estudar economia de modo sistemático aos 26 anos, minha visão do mundo, no fundamental, estava definida. Dessa forma, a economia

não chegaria a ser para mim mais que um instrumental, que me permitia, com maior eficácia, tratar problemas que me vinham da observação da História ou da vida dos homens em sociedade. Pouca influência teve na conformação do meu espírito. Nunca pude compreender a existência de um problema estritamente econômico. Por exemplo: a inflação nunca foi em meu espírito outra coisa que a manifestação de conflitos de certo tipo entre grupos sociais; uma empresa nunca foi outra coisa que a materialização do desejo de poder de um ou vários agentes sociais, em uma de suas múltiplas formas etc.

Marx, ao contrário da teoria da história, não exerceu, no campo econômico, uma influência tão grande quanto Keynes em Furtado. Nas suas palavras:

A influência da obra de Keynes foi igualmente decisiva para mim. Compreendo que toda decisão econômica envolve o exercício de uma forma de poder – é algo que derivei das reflexões de Marx. A isso devo que a visão do mundo econômico como um conjunto de automatismos, marca do pensamento neoclássico, me haja sido totalmente estranha. Nada é tão esterilizante, para o economista que se interessa pelos problemas do subdesenvolvimento, quanto essa visão. Contudo, não basta a ideia de poder, tal qual o exerce compulsivamente o capitalista. O poder também deve existir como um sistema. E, na economia capitalista, os centros de decisão mais importantes desse sistema se situam no Estado. Essa ideia de que a economia capitalista não poderia operar sem um certo grau de centralização de decisões, ou seja, sem uma estrutura superior de poder (todo capitalismo é em certo grau um capitalismo de Estado), derivei-a da leitura de Keynes. Graças a ela, pude compreender muito cedo o fenômeno da dependência econômica em sua natureza estrutural².

Após a defesa de sua tese de doutorado em Paris – *L'Économie Coloniale Brésilienne*³ – em 1948, Furtado retorna para o Brasil e assume posto na Fundação Getúlio Vargas (trabalhando na revista *Conjuntura Econômica*), além de ter retomado o trabalho no DASP em Niterói (na função de assistente de organização, que havia assumido em 1943). Em 1949, passa a trabalhar na recém-criada CEPAL até 1958. Em 1957, afasta-se dessa entidade por um ano com uma licença sem vencimentos e se dedica exclusivamente à reflexão da realidade brasileira, na Universidade de Cambridge (Inglaterra), onde, no King's College faz estudos de pós-graduação e escreve *Formação Econômica do Brasil* (publicado em 1959).

Em 1958, após o retorno ao Brasil, desliga-se da CEPAL e passa a se dedicar ao Nordeste brasileiro, primeiramente no GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste), onde elabora o estudo *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste* (publicado também em 1959), que deu origem ao Conselho de Desenvolvimento

² Furtado (1997: 21).

³ A versão em português dessa tese foi publicada em 2001 com o título *A Economia Colonial no Brasil nos Séculos XVI e XVII*.

do Nordeste (CODENO), composto por representantes de órgãos do governo federal e pelos governadores dos estados nordestinos e por Furtado como seu secretário-executivo (cargo para o qual fora nomeado pelo Presidente Juscelino Kubitschek). Furtado também participa da SUDENE (Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste), criada em 1960, como superintendente, onde planeja e executa políticas de desenvolvimento na região nos governos de Kubitschek, Quadros e Goulart (até o golpe militar de 1964). Nesse período, assume por seis meses (janeiro a junho de 1963) o Ministério do Planejamento.

Durante esse tempo, Furtado mantém suas reflexões sobre o desenvolvimento econômico e sobre a situação sociopolítica brasileira, como podemos observar nos livros *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (1961), *A Pré-Revolução Brasileira* (1962) e *Dialética do Desenvolvimento* (1964), que analisaremos no decorrer deste trabalho.

Após o golpe de 1964, volta-se para a carreira acadêmica, primeiro nos EUA e depois na França. Com a redemocratização, participa do governo Sarney, primeiro como embaixador do Brasil na Comunidade Econômica Europeia e depois como Ministro da Cultura. Após sair do governo, retorna às atividades acadêmicas no Brasil e no exterior com reflexões até a sua morte, em 20 de novembro de 2004, na sua residência no Rio de Janeiro.

A partir da trajetória intelectual descrita acima, a pesquisa de Furtado se desenvolveu em torno de três temas: i) o fenômeno da expansão da economia capitalista; ii) a especificidade do subdesenvolvimento; iii) a formação histórica do Brasil vista do ângulo econômico. Segundo Furtado (1997: 21-22):

Em realidade, o ponto de partida e a preocupação permanente foi o processo brasileiro, objeto já de minha tese, preparada sob a direção do professor Maurice Byé na Faculdade de Direito da Universidade de Paris e defendida em 1948. Um ano depois da tese, a qual se limitara a estudar a fase açucareira da economia colonial brasileira, publiquei meu primeiro estudo analítico das transformações da economia brasileira no século atual [século XX]. Nesse ensaio estão os germes do que seria, dez anos depois, meu Formação Econômica do Brasil. O esforço para compreender o atraso brasileiro levou-me a pensar na especificidade do subdesenvolvimento. A ideia de que desenvolvimento e subdesenvolvimento são dois processos integrados, que se apresentam conjuntamente na evolução do capitalismo industrial, formulei-a em uma tese de aspirante a professor, apresentada na Universidade do Brasil em 1958. Convenci-me desde então de que o atual subdesenvolvimento é a resultante de um processo de dependência, e que para compreender esse fenômeno era necessário estudar a estrutura do sistema global: identificar as invariâncias no quadro de sua história. Mas o objetivo final era

compreender as razões do atraso de um país que reunia as potencialidades do Brasil.

Portanto, Celso Furtado sempre teve como uma de suas preocupações centrais a construção da nação Brasil. E dentro desse espírito é que sempre houve de sua parte a busca da identificação das causas que impediam que tal processo fluísse, juntamente com as propostas de superação de tal situação. E tal fato pode ser constatado na maneira como ele construiu sua teoria e como atuou publicamente.

A partir dessa breve biografia intelectual, o tema que pretendemos discutir nesta tese – *A Construção da Nação no Pensamento de Celso Furtado* – tem como meta contribuir para o debate acerca da reflexão do referido cientista social sobre o tema da nação Brasil. E para que tal intento se realize, objetivamos:

I) Analisar a trajetória intelectual de Furtado acerca da temática da construção da nação entre 1948 e 1964, período de suas primeiras elaborações teóricas e de ação pública intensa, bases para reflexões posteriores.

II) Expor as influências teóricas recebidas por Furtado para a elaboração de sua reflexão sobre tal temática.

III) Localizar Furtado no debate ocorrido no período sobre esse tema, a fim de se captar a originalidade de sua reflexão.

IV) Captar as transformações de sua reflexão nesse período.

Os objetivos acima expostos buscam contribuir para a discussão das seguintes questões:

I) Qual a originalidade da reflexão de Celso Furtado sobre a construção da nação Brasil?

II) Quem influenciou Furtado na sua reflexão sobre tal temática?

III) Como Furtado participa do debate esse tema no período, tanto em nível nacional quanto internacional?

IV) Quais as continuidades e mudanças na reflexão de Furtado sobre o tema da construção da nação?

Trabalhamos com a hipótese de que Furtado reflete sobre a construção da nação de uma maneira original, pois vê o subdesenvolvimento como obstáculo à consecução de

tal objetivo e, ao contrário daqueles que refletem antes dele (em especial os pensadores autoritários do Estado Novo), e de maneira mais elaborada em relação à reflexão nacional-desenvolvimentista das décadas de 1950 e 1960, a superação dessa barreira passa pelo planejamento democrático (inspirado fortemente em Karl Mannheim) com vistas à industrialização.

Abordaremos essa temática de uma maneira que vai além da discussão e do debate sobre desenvolvimento econômico e sobre as interpretações do Brasil, incluindo a reflexão internacional sobre nação que é produzida no período analisado. Adotaremos a sociologia do conhecimento elaborada por Karl Mannheim como método de análise não só pelo fato deste teórico ter sido um grande influenciador da elaboração teórica de Furtado (e também de sua ação através da ideia de planejamento democrático), mas também por entendermos que tal caminho nos possibilita uma compreensão mais abrangente do contexto em que Furtado reflete e atua, ou seja, de como não só a sua reflexão ocorre nesse período, mas de como o debate sobre o desenvolvimento - subdesenvolvimento e sobre a questão nacional ocorrem no período (temas extremamente interligados nessa época), reflexos do contexto das diferentes ações dos diversos grupos sociopolíticos no Brasil e no mundo. Enfatizamos neste trabalho o período 1948-1964 por ser considerado aquele no qual Furtado elabora a sua teoria e atua dentro de um contexto no qual o desenvolvimento era assunto da ordem do dia no Terceiro Mundo (em especial na América Latina), principalmente entre o final da Segunda Guerra Mundial e meados da década de 1960.

Trabalharemos também, baseados nas reflexões de Benedict Anderson, Eric Hobsbawm e Ernest Gellner, – teóricos da nação e do nacionalismo - com a abordagem modernista, na qual argumenta que a nação e o nacionalismo tal como hoje concebemos são produtos da Revolução Francesa, sem nenhum paralelo antes de 1789, por ser um projeto coletivo e por não ter existido antes dessa época uma ideologia segundo a qual o povo soberano compartilha uma história e uma cultura comuns, as quais se devem lealdade e grandes sacrifícios. E como forma de sustentação da abordagem por nós adotada, nos utilizaremos dos estudos históricos de autores como Charles Tilly, Reinhard Bendix e Giovanni Arrighi.

Consideramos a abordagem modernista a mais adequada para o nosso estudo devido ao fato de que logo após a Segunda Guerra Mundial, dentro do período que

analisamos, a nação é concebida dentro dos valores da Revolução Francesa (autodeterminação, democracia, cidadania, direitos) e é a “terra prometida” do mundo libertado do jugo colonial das potências imperialistas europeias. Além disso, o caminho para a nação dentro dos moldes supracitados também passaria pela industrialização, desenvolvimento econômico (situação dos países centrais). Na América Latina, dada uma situação diferente, por serem países independentes politicamente, mas dependentes economicamente, a afirmação de seus países como nações plenas necessariamente passaria por tal caminho econômico.

Então, a partir do exposto nas linhas acima, dividimos o nosso trabalho nos capítulos descritos nos parágrafos abaixo.

O primeiro capítulo – *A Construção da Nação: Formas de Análise e de Abordagem* – objetiva esclarecer o método de análise adotado na nossa reflexão a partir de uma análise introdutória da sociologia do conhecimento de Karl Mannheim e também da abordagem que adotamos – a abordagem modernista – localizando-a dentre as demais abordagens sobre esse tema, além de justificar com mais detalhes a sua adoção.

O segundo capítulo - *A Construção da Nação: Breve Panorama da Ação e da Reflexão Anterior a Celso Furtado* – relata de maneira sucinta o tema da construção da nação dentro da abordagem modernista, tanto no campo da reflexão quanto no da ação, buscando elementos anteriores a Furtado que embasem sua construção teórica.

O terceiro capítulo - *O Subdesenvolvimento: Obstáculo à Construção da Nação no Pensamento de Celso Furtado (1948-1964)* - objetiva analisar a construção da teoria do subdesenvolvimento e a análise histórica de Celso Furtado como a busca de um diagnóstico para entender a situação de atraso do Brasil, que impede a sua constituição como nação.

O quarto capítulo – *A Construção da Nação pelo Planejamento Democrático em Celso Furtado (1948-1964)* – analisa as propostas de ação de Furtado para a superação do subdesenvolvimento e as tentativas de implementação das mesmas, além da avaliação de seus resultados.

Em *Considerações Finais: Desdobramentos e Metamorfoses (1964 em diante)* – analisamos de maneira sucinta as consequências do período anterior e suas implicações para a reflexão de Furtado, apresentando propostas para pesquisas futuras.

O fato de dedicarmos os dois primeiros capítulos da tese à discussão metodológica e à reconstituição da construção do conceito de nação dentro da sua concepção moderna deve-se a uma busca da compreensão dessa ideia e dos elementos norteadores de fundo da reflexão de Furtado. Consiste num acerto de contas nosso ao buscar a compreensão da conceituação de nação e, a partir daí, observar com qual (ou quais) conceito(s) de nação, Furtado mais se aproxima.

Sobre a construção da nação em Furtado, afirmamos de antemão que se trata do desenvolvimento nacional e que não é colocado de maneira explícita nas obras do período que analisamos, mas somente quando ele relata suas reflexões desse período em *A Fantasia Organizada* (1985), *A Fantasia Desfeita* (1989), livros autobiográficos e em *Brasil: A Construção Interrompida* (1992), no qual chama a atenção para o risco da adoção de políticas de corte neoliberal para a continuidade da construção da nação, pois ameaçavam a unidade econômica nacional.

Portanto, tentamos neste trabalho fazer uma releitura da construção da nação como política de desenvolvimento nacional e de integração nacional.

CAPÍTULO I

A CONSTRUÇÃO DA NAÇÃO: FORMAS DE ANÁLISE E DE ABORDAGEM

1) INTRODUÇÃO

Para podermos entender o tema da construção da nação no pensamento e na ação de Furtado, é importante que deixemos claro qual caminho metodológico seguimos neste trabalho para compreendermos a trajetória de Furtado sobre essa temática.

Para que isso ocorra a contento, faremos algumas observações sobre o método de análise e sobre a abordagem teórica adotados neste trabalho, como seguem nos demais itens. Posteriormente, faremos breves considerações conclusivas, como forma de articular a nossa reflexão.

2) FORMA DE ANÁLISE: QUESTÕES DE MÉTODO

O método de análise que adotamos neste trabalho é o da sociologia do conhecimento, elaborada por Karl Mannheim⁴ e explicada no seu livro *Ideologia e Utopia* (cuja primeira edição original em alemão foi publicada em 1929⁵), pois entendemos que tal caminho nos possibilita uma compreensão mais abrangente do contexto em que Furtado reflete e atua, dadas as suas características, a saber:

I) Ela não parte do indivíduo isolado. Segundo Mannheim (1972a: 31):

Ao contrário, a Sociologia do Conhecimento busca compreender o pensamento no contexto concreto de uma situação histórico-social, de onde só muito gradativamente emerge o pensamento individualmente diferenciado. Assim, quem pensa não são os homens em geral, nem tampouco indivíduos isolados, mas os homens em certos grupos que tenham desenvolvido um estilo de pensamento particular em uma interminável série de respostas a certas situações típicas de sua posição comum.

⁴ Sociólogo alemão que teve grande influência na elaboração teórica de Furtado e também na sua ação através da ideia de planejamento democrático.

⁵ Utilizamos neste trabalho a edição brasileira de 1972, publicada pela Zahar Editores.

II) Ela não separa os modos de pensamento concretamente existentes do contexto da ação coletiva, pois é através dela, num sentido intelectual, que se descobre inicialmente o mundo. Mannheim (1972a: 31-32) justifica tal afirmação da seguinte maneira:

Homens vivendo em grupos não apenas coexistem fisicamente enquanto indivíduos distintos. Não se confrontam os objetos do mundo a partir de níveis abstratos de uma mente contemplativa em si, nem tampouco o fazem exclusivamente enquanto seres solitários. Pelo contrário, agem com ou contra os outros, em grupos diversamente organizados, e, enquanto agem, pensam com ou contra os outros. Estas pessoas, reunidas em grupos, ou bem se empenham, de acordo com o caráter e a posição dos grupos a que pertencem, em transformar o mundo da natureza e da sociedade a sua volta, ou, então, tentam mantê-lo em uma dada situação. A direção dessa vontade da atividade coletiva de transformar ou manter é que produz o fio orientador para a emergência de seus problemas, seus conceitos e suas formas de pensamento. De acordo com o contexto particular da atividade coletiva de que participam, os homens tendem sempre a ver diferentemente o mundo que os circunda.

Então, a partir do exposto acima, é que procuramos compreender a reflexão de Celso Furtado sobre nação dentro do contexto em que ela está inserida: afirmação do Terceiro Mundo logo após a Segunda Guerra Mundial e nas décadas de 1950 e 1960, debate ocorrido no Brasil e no mundo sobre a questão nacional e sobre a diferença entre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento (temas extremamente interligados no período).

3) FORMAS DE ABORDAGEM

Antes de expormos e justificarmos a abordagem que adotamos no presente trabalho, cabe expor sucintamente as abordagens atuais sobre o tema nação e nacionalismo, sistematizadas por Guibernau (1997), Breuilly (2000) e Smith (2004), e buscar pontos em comum nas análises desses três autores.

Na visão de Montserrat Guibernau, exposta no livro *Nacionalismos: O Estado Nacional e o Nacionalismo no Século XX* (1997), o nacionalismo pode ser explicado a partir de três abordagens, a saber:

I) **Essencialista**: focaliza o caráter imutável da nação e a vê como uma entidade natural, como que eterna, criada por Deus. A língua e a cultura particulares de cada nação encarnam o seu papel a desempenhar na história. A ênfase é colocada mais nos aspectos emocionais e idealizados da comunidade do que em suas dimensões econômica, social e

política. Tal abordagem, não é efetivamente uma teoria do nacionalismo, mas uma interpretação que é incorporada frequentemente aos próprios símbolos nacionalistas. Ela provém de autores como Herder, e do romantismo.

II) **Modernista**: o nacionalismo existe em função da modernização. Tal abordagem é defendida por Ernest Gellner (a industrialização precisa do Estado nacional), por Karl Deutsch (o desenvolvimento de comunicações internas nos Estados é algo decisivo para a criação de um senso comum de identidade política e moral), por Elie Kedourie (o nacionalismo é uma doutrina que envolve um complexo de idéias inter-relacionadas a respeito do indivíduo, da sociedade e da política e os intelectuais do Ocidente possuem um papel importante em sua criação), e, por Tom Nairn (de visão marxista – o nacionalismo é um produto do desenvolvimento desigual de regiões dentro da economia capitalista mundial, é um efeito da expansão do capitalismo).

III) **Identidade e consciência nacional**: essa abordagem se vale de teorias mais amplas a respeito do significado da identidade nacional e da emergência da consciência nacional. Anthony D. Smith, um de seus teóricos, vê a identidade nacional como a influência mais poderosa e duradoura das identidades culturais e coletivas conhecidas. E para outro teórico dessa linha, Benedict Anderson, a nação é uma “comunidade imaginada”, soberana e digna de sacrifícios e a consciência nacional tem a base de sua emergência no desenvolvimento da palavra impressa.

John Breuilly, no artigo *Abordagens do Nacionalismo* (2000), propõe a seguinte classificação:

I) **Primordialista**: nessa abordagem, a nação é vista como existente há muito tempo, numa história que remonta séculos atrás, caracterizada por períodos prévios nos quais a nação conheceu a grandeza, e houve heróis e fases áureas anteriores que podem inspirar os membros da nação no presente.

II) **Funcionalista**: o nacionalismo possui uma variedade quase infinita de funções, nas quais se destacam três. A primeira delas é a função psicológica: o nacionalismo pode atender à necessidade que as pessoas têm de identidades. A segunda função (encontrada na teoria marxista) se encontra no fato de que ele serve aos interesses de classe, ou seja, à burguesia. E a terceira função podemos observar na sua promoção da modernização.

III) **Narrativa**: o movimento nacional é apresentado como uma forma de progresso cujo fim ainda está por se materializar no futuro, logo, pode sustentar formas liberais, conservadoras e radicais de nacionalismo.

IV) **Moderna**: essa abordagem⁶ pode ser subdividida em: i) transformação da consciência e ideias nacionalistas; ii) transformação societária; iii) nacionalismo e modernização política, que expomos nos parágrafos que seguem.

A primeira abordagem moderna analisada por Breuilly é a da **transformação da consciência e ideias nacionalistas** é adotada por Benedict Anderson (1989). Sobre a análise desse teórico, Breuilly (2000: 169) afirma:

Ela é capaz de explicar como novos tipos de ideias sobre as comunidades (e sobre o modo como estas devem ser organizadas) podem desenvolver-se em certas elites culturais. Mas não consegue explicar por que essas ideias despertariam alguma reação nos que estão no poder ou em amplas camadas da população. Com efeito, é possível localizar vários exemplos de elites que desenvolveram essas ideias e construíram novos complexos “mitológico-simbólicos”, mas estes continuaram marginalizados em relação à política e à sociedade.

O autor, então, crê que uma abordagem destinada a explicar o desenvolvimento de novas ideias políticas não pode explicar, simultaneamente, o desenvolvimento de novos movimentos políticos ou sentimentos sociais. E mais: ele se interessa somente pelas ideias que se tornaram politicamente importantes, pois antes disso elas tendem a ser vagas e descontínuas, ou seja, o próprio processo político as “aperfeiçoa”.

A segunda abordagem moderna é a da **transformação societária**, adotada por Gellner (1993)⁷, que vê uma ligação estreita e até necessária entre a formação das sociedades industriais e a de culturas nacionais “padronizadas”. Breuilly encontra dificuldade em relacionar tal argumento de Gellner com o nacionalismo porque muitas doutrinas nacionalistas e muitos movimentos políticos nacionalistas floresceram em sociedades que ainda não tinham se industrializado e também porque apenas algumas partes do mundo passaram pela industrialização. Além disso, muitas vezes o nacionalismo

⁶ Breuilly adota essa abordagem por ver as anteriores como insuficientes para se compreender o fenômeno do nacionalismo, e por defender a necessidade de um quadro de referência que explique o lugar da ideia nacional na modernidade.

⁷ Analisamos a reflexão de Gellner (1993) um pouco mais à frente neste capítulo.

é muito fraco nas sociedades industriais culturalmente homogêneas que vivem nos modernos Estados nacionais.

Por fim, a terceira abordagem moderna (que o autor adota), denominada de **nacionalismo e modernização política**, defende a tese de que o nacionalismo se desenvolve a partir de sua ação política, pois tende a criar um conjunto mais coerente de doutrinas e sentimentos, o que torna mais fácil avaliar a sua importância. Segundo Breuilly (2000: 172-173):

O passo seguinte é relacionar isso com um quadro de referência em que o surgimento do nacionalismo seja ligado ao processo de modernização. Em termos gerais, eu concordaria com as concepções de Gellner sobre a modernidade. Em especial, partiria da ideia da modernização como algo que implica uma mudança fundamental na divisão geral do trabalho. O que se pretende dizer com essa expressão, em contraste com divisão econômica do trabalho, que é mais específica, é que as categorias mais amplas da atividade humana – coerção, conhecimento e produção (ou, em termos mais convencionais, poder, cultura e economia) – são redefinidas e colocadas numa relação diferente umas com as outras. Acima de tudo, eu chamaria a atenção para o que denominaria transição, na Europa, de uma divisão corporativa para uma divisão funcional do trabalho. Por divisão corporativa do trabalho, refiro-me a uma sociedade com uma gama muito complexa de funções, mas onde um grupo de funções diferentes é exercido por instituições específicas, em geral em benefício de algum grupo distinto.

O autor sustenta a ideia de que essa mudança na divisão geral do trabalho vai ao encontro das reflexões do iluminismo, da fisiocracia e da economia política clássica, que defendiam que cada uma das principais funções sociais ficasse concentrada em determinadas instituições (o poder exercido pelo Estado através de burocracias especializadas; as funções econômicas operadas por qualquer um que assim quisesse, num mercado livre; e as igrejas como livres associações de fiéis).

Dentro dessa abordagem, Breuilly sustenta a importância de se ter em mente os seguintes fatos: essa mudança não ocorreu sem problemas, pois os diversos elementos da transformação se desenvolveram em velocidades e épocas diferentes, bem como de maneiras diferentes; nessas transformações se elaborou a ideia de que o Estado é “público” e a sociedade civil é “privada” e tanto num quanto noutro houve uma nova ênfase nas pessoas como indivíduos e não como membros de grupos, o que estabeleceu, por conseguinte, o desafio de se fazer a ligação Estado-sociedade e de harmonizar os interesses públicos dos cidadãos com os interesses privados de indivíduos (ou famílias) egoístas; tal desafio teve as seguintes “soluções”:

I) Solução política da cidadania. A “nação” era o corpo de cidadãos e nela importavam os seus direitos políticos, não as suas identidades culturais. Tal ideia sustentou os projetos dos patriotas oitocentistas.

II) Ênfase no caráter coletivo da sociedade. Esse foi, a princípio e, sobretudo, um argumento das elites políticas confrontadas com um problema intelectual (como legitimar a ação do Estado?) e com um problema político (como apelar para grupos sociais a fim de obter seu apoio para a política de alguém?). E, de certo modo, foi uma contingência, uma vez que nas condições modernas, a “cultura” também tenha passado a ser mais padronizada, atravessando diferentes grupos sociais, como Gellner afirmou.

Na prática, segundo o autor, os dois conceitos de nação colocados acima são conflitantes e o nacionalismo sempre buscou vinculá-los, assumindo uma grande variedade de formas para diversos usos políticos.

Na visão de Anthony D. Smith, exposta no livro *Nacionalismo: Teoría, Ideología e Historia* (2004), o nacionalismo é dividido nas seguintes abordagens (que ele denomina “paradigmas”), a saber⁸:

I) **Modernismo**: vê a “construção nacional” na Revolução Francesa como um processo essencialmente moderno, sem nenhum paralelo antes de 1789, pois se tratava de um projeto coletivo, segundo o qual o povo soberano compartilha uma história e cultura comuns, as quais se deve lealdade e pelas quais se haveria de fazer grandes sacrifícios. Dentro dessa abordagem, o nacionalismo é visto sob as seguintes formas: i) **cronológica**: o nacionalismo (a ideologia, o movimento e o simbolismo) é relativamente recente; ii) **sociológica**: o nacionalismo é uma inovação e não uma versão atualizada de algo muito mais antigo, pois se trata de um fenômeno criado por uma época inteiramente nova e em condições totalmente novas, é um produto da modernidade.

Mas não é somente o nacionalismo que é moderno, pois, segundo Smith (2004: 65):

También lo son las naciones, los estados nacionales, las identidades nacionales y la “comunidad inter-nacional” en su conjunto. Todo esto no es, para los modernistas, sólo algo reciente desde un punto de vista cronológico, sino también cualitativamente nuevo. La Revolución Francesa no sólo inauguró una nueva ideología, sino también una nueva forma de comunidad humana, un nuevo tipo de

⁸ Nos utilizamos também de Hutchinson & Smith (2000).

identidad colectiva, un nuevo tipo de sistema político y, en última instancia, un nuevo orden inter-estatal. En la conjunción e interconexión de estos nuevos fenómenos se ve reflejado el nuevo orden mundial de la modernidad. Pero, igualmente, reflejan las nuevas condiciones características de la modernidad.

Então, segundo o autor, o modernismo busca responder às seguintes perguntas:

A) Quais são as características especificamente modernas do fenômeno nacional?

B) Quais são as principais condições que favoreceram a ascensão das nações, dos Estados nacionais e do nacionalismo?

As respostas são dadas de diversas maneiras devido às subdivisões que tal abordagem comporta, propostas por Smith, como seguem abaixo.

O primeiro paradigma modernista é denominado de **socioeconômico**, pois defende que o nacionalismo e as nações têm sua origem a partir de novos fatores sociais e econômicos como o capitalismo industrial, a desigualdade regional e os conflitos de classe. Michael Hechter e Tom Nairn são seus autores de destaque.

O segundo paradigma modernista, denominado de **sociocultural**, vê os nacionalismos e as nações como fenômenos da época industrial moderna. As nações são expressões da alta cultura transmitida na escola através de um sistema educacional padrão e obrigatório para todos a fim de formar uma força de trabalho preparada para a indústria, o que gera o industrialismo que, por sua vez, gera o nacionalismo. Ernest Gellner é o autor que trabalha com tal variedade de modernismo.

No terceiro paradigma modernista, denominado de **político**, as nações e os nacionalismos são frutos do Estado moderno, ao contrário dos Estados coloniais/imperiais. John Breuilly, Anthony Giddens e Michael Mann defendem tal visão.

O quarto paradigma modernista, denominado de **ideológico**, sustenta a tese de que a ideologia nacionalista tem suas origens na Europa, é moderna e possui um poder quase religioso, além de ser fragmentadora de impérios e criadora de nações onde antes elas não existiam. Elie Kedourie, teórica desta vertente, afirma que a origem das ideologias nacionalistas se deve às ideias da Ilustração, das ideias kantianas de autodeterminação e, em último termo, às doutrinas milenaristas do cristianismo medieval.

Na visão do quinto paradigma modernista, denominado de **construcionista**, as nações e o nacionalismo são totalmente modernos, mas também são construções sociais, produto da engenharia social para servir os interesses das elites governamentais

(segundo Hobsbawm) e comunidades políticas imaginadas que suprem o vazio deixado pelo declínio das religiões e das monarquias (segundo Benedict Anderson).

Como forma de resumir toda a discussão sobre a abordagem modernista, Smith (2004: 67) afirma:

A pesar de sus diferencias, estas variantes del paradigma de la modernidad comparten una creencia en lo que podría denominarse “modernismo estructural”. El suyo no es un “modernismo contingente”, la simple observación de un correlato histórico entre nacionalismo y modernidad, sino una creencia en la naturaleza inherentemente nacional y nacionalista de la modernidad. No habría podido ser de otro modo. Desde este punto de vista, la modernidad adoptó necesariamente la forma de naciones, y de manera igualmente inevitable produjo movimientos e ideologías nacionalistas.

II) **Perenialismo**: segundo tal abordagem, mesmo que a ideologia nacionalista seja recente, sempre existiram nações em cada período histórico e muitas desde tempos imemoriais. As subdivisões desse paradigma são expostas abaixo⁹.

O primeiro tipo de paradigma perenialista, denominado de **contínuo**, defende a tese de que as nações possuem uma história contínua e longa, cujas origens podem ser remontadas até a Idade Média (e em alguns casos até a Antiguidade), sem ignorar, contudo, as rupturas e descontinuidades, que são relativizadas para enfatizar a lentidão dos ritmos de construção da identidade cultural coletiva e, por conseguinte, colocar em xeque a modernidade das nações. Seus principais teóricos recentes são: Hugh Seton-Watson, Gillingham e Hastings.

O segundo tipo de paradigma perenialista, denominado de **recorrente**, considera que as nações concretas são históricas, mudam com o tempo, mas a nação em geral, como categoria de associação humana, é eterna e ubíqua, pois reaparece em cada período da história e se encontra em qualquer lugar do planeta. E mesmo que as nações concretas apareçam e desapareçam, a ideia de nação é um fenômeno universal e autônomo e como tal pode ser aplicado a muitas comunidades culturais e políticas em qualquer época histórica e em qualquer lugar. John Armstrong¹⁰ pode ser considerado um teórico dessa subdivisão do perenialismo.

⁹ Segundo Smith (2004: 67), hoje o modernismo é o paradigma dominante, mas entre meados do século XIX e a década de 1940, alguma versão do perenialismo foi adotada por muitos estudiosos. Sobre as subdivisões desse paradigma, ver também: Hutchinson & Smith (2000: xxvii-xxix).

¹⁰ Cf. Hutchinson & Smith (2000: xxviii).

III) **Primordialismo**: nesse paradigma, as nações são vistas como naturais, como parte da condição humana, fora do tempo e da história¹¹. A origem dessa abordagem pode ser encontrada em Rousseau e em Abbé Siéyes¹², que mais recentemente se desdobrou em dois tipos, expostos abaixo.

O primeiro tipo de paradigma primordialista, denominado de **sociobiológico**, sustenta a ideia de que as nações, os grupos étnicos e as raças podem ser remontados ao instinto genético reprodutor dos indivíduos e ao uso que fazem de estratégias de “nepotismo” e de “atitude inclusiva” para maximizar seu acervo gênico. Neste caso, o grupo cultural se trata como uma rede de parentesco ampla e os símbolos culturais (linguagem, religião, cor, etc.) são usados como marcas de afinidade biológica. Van den Berghe, um de seus teóricos, defende essa visão por ver correspondência dos mitos de origem étnicos com as origens biológicas reais¹³.

O segundo tipo¹⁴, que podemos denominar de **cultural**, afirma que as nações e os grupos étnicos se formam sobre a base do apego aos “supostos culturais” da existência social. Edward Shils e Clifford Geertz, dois de seus principais teóricos, veem que mesmo nas sociedades industriais ainda persistem vínculos “primordiais”.

IV) **Etnossimbolismo**: o elemento central desse paradigma é exposto por Smith (2004: 76):

En contraste con los paradigmas modernista, perennialista y primordialista de la etnicidad y el nacionalismo, el simbolismo etnohistórico se centra especialmente en los elementos subjetivos en la persistencia de las etnias, la formación de las naciones y el impacto del nacionalismo. Esto no implica que asuma sin más la existencia de factores “objetivos”, ni que los excluya de su análisis; tan sólo que da más peso a los elementos subjetivos de la memoria, el valor, el sentimiento, el mito y el símbolo, y de esta forma busca entender “los mundos internos” de la etnicidad y el nacionalismo.

¹¹ Cf. Hutchinson & Smith (2000: xxvi).

¹² Segundo Smith (2004: 69-70), Rousseau chama os homens a abandonar a corrupção das cidades, retornar à “natureza” e recuperar a inocência perdida. E Abbé Siéyes afirma que as nações devem ser concebidas como indivíduos fora dos laços sociais, no “estado de natureza”, pois só existem na “ordem natural” e compartilham com Deus o existir antes que todas as coisas como sua origem. Ou seja, as nações são “primordiais”, pois existem desde as origens dos tempos e se encontram na raiz dos processos e desenvolvimentos ulteriores. Porém, frisa o autor, Siéyes (e outros partidários de Rousseau) nunca utilizaram tal linguagem e nem se denominaram de “primordialistas”, mas suas afirmações são muito amplas e já em 1789 foram usadas para justificar a soberania absoluta da vontade da nação, muito antes que Fichte e outros românticos alemães afirmassem coisas parecidas à nação alemã.

¹³ Cf. Smith (2004: 70-71).

¹⁴ Segundo Smith (2004: 71), mais influente.

Partindo desse ponto central, o autor mostra as reflexões que as diversas perspectivas etnossimbólicas compartilham, a saber: i) a análise não é exclusivamente centrada nas elites (característica do modernismo), mas sim na relação entre as diversas elites e as camadas inferiores da sociedade (que se influenciam mutuamente); ii) a reflexão leva em conta o longo prazo, a longa duração de pautas sociais e culturais, pois somente assim é que se pode melhor perceber as rupturas e continuidades; iii) as identidades culturais coletivas anteriores (especialmente das comunidades étnicas ou etnias) são incluídas na análise do surgimento das nações e do nacionalismo (diferentemente do modernismo), não significando, contudo, que haja uma relação linear simples entre etnias e nações; iv) o etnossimbolismo considera a paixão e o apego coletivos como uma questão-chave para a compreensão da etnicidade e do nacionalismo, pois busca entender as razões de tais sentimentos através de explicações históricas e/ou sociológicas¹⁵; v) devido ao seu interesse pelas dimensões emocionais, populares e morais das identidades nacionais e étnicas, os enfoques etnossimbólicos podem auxiliar na compreensão tanto da persistência quanto das transformações das identidades culturais¹⁶.

Os principais teóricos dessa abordagem adotam formas diversas, como expomos abaixo.

John Armstrong se utiliza de uma forma que se inclina mais para o ponto de vista do perenialismo, pois não dá muita importância às diferenças e identidades étnicas (mesmo quando faz uma divisão entre nações antes e depois de 1800, linha divisória do nacionalismo), pois as vê como agrupamentos variáveis de percepções, sentimentos e atitudes, ao mesmo tempo em que insiste na necessidade de investigar os “complexos mítico-simbólicos” de longo prazo para entender a persistência da etnicidade.

John Hutchinson, por outro lado, adota uma aproximação mais weberiana com o objetivo de distinguir, dentro dos tipos de nacionalismo moderno, o cultural do político, e descobrir a dinâmica das formas culturais. Segundo Smith (2004: 79), o papel que

¹⁵ Segundo Smith (2004: 77-78), os modernistas o fazem de maneira geral, e, os perenialistas não o tratam como problema, pois assumem a continuidade e a recorrência das nações em todas as partes.

¹⁶ Segundo Smith (2004: 78): “Al relacionar las identidades nacionales con lazos étnicos anteriores, y al mostrar la influencia de las dimensiones subjetivas de los símbolos, mitos y recuerdos compartidos, el etnosimbolismo ayuda a entender el influjo ejercido por las naciones modernas sobre tanta gente hoy en día. Por los mismos motivos, un paradigma etnosimbólico puede inspirar explicaciones de la intensidad y el contenido de los actuales conflictos étnicos diferentes de las habituales consideraciones económicas y políticas. (...). Como el propio nombre indica, el etnosimbolismo traslada el análisis desde los factores puramente externos políticos y económicos o incluso sociológicos hasta los culturales, como símbolos, recuerdos, mitos, valores y tradiciones”.

desempenha o passado nos renascimentos étnicos pré-modernos e nos nacionalismos modernos, além da forma em que os repertórios culturais pré-modernos de mitos, memórias e símbolos podem ser utilizados nas instituições da época moderna, são questões que também interessam a esse teórico.

Smith (2004: 79) adota a abordagem etnossimbolista, mas por um caminho diferente de Armstrong e Hutchinson, centrado na natureza e no papel das nações na história, com reconhecimento da modernidade do nacionalismo, mas também da possibilidade da existência de nações antes do nacionalismo (pelo menos em alguns casos e suas implicações) através do fato de que vínculos étnicos anteriores (frequentemente pré-modernos) influenciaram as nações e os nacionalismos posteriores e em alguns casos constituíram sua base¹⁷.

A partir do que foi colocado nos parágrafos anteriores sobre as diversas abordagens do tema, cabe agora destacar os pontos em comum das sistematizações feitas pelos autores sobre as abordagens atuais do tema nação e nacionalismo, a saber:

I) Há uma preocupação em mostrar as abordagens que, apesar de suas diferenças, defendem a existência da nação e do nacionalismo antes da Revolução Francesa (e em algumas delas desde a Antiguidade), ou seja, são de origem pré-moderna.

II) A abordagem modernista, mesmo exposta de maneiras diferentes e com subdivisões, mantém em todos os autores que analisamos o ponto em comum de ver as nações e os nacionalismos como produtos da modernidade, a partir da Revolução Francesa, sem nenhum paralelo antes de 1789. Ambas se constituem de um projeto coletivo (inexistente antes dessa época), de uma ideologia segundo a qual o povo soberano compartilha uma história e uma cultura comuns, as quais se devem lealdade e grandes sacrifícios.

¹⁷ Smith (2004: 79-80) justifica da seguinte maneira a sua adoção do etnossimbolismo: “El etnossimbolismo surgió del descontento con las pretensiones de los paradigmas rivales modernista y perennalista, así como del fracaso explicativo del primordialismo. Si, por un lado, las naciones no son siempre inmemoriales ni recurrentes y, por otro, tampoco son todas recientes y nuevas, ni meros productos de la modernización, entonces es preciso buscar otro paradigma que englobe y haga justicia a la tan a menudo señalada dualidad o naturaleza bifronte de las naciones y el nacionalismo. Un paradigma así, a la vez que no ignoraría los factores políticos, geopolíticos y económicos externos, se centraría en los elementos simbólicos y socioculturales subjetivos, favoreciendo perspectivas y aproximaciones más matizadas, y así abordaría las cuestiones simbólicas fundamentales de identidad étnica, memoria y mito que con tanta frecuencia resultan intratables. Ni el perennialismo ni el modernismo intentaban penetrar en el mundo interior del nacionalismo; y sin un enfoque de ese tipo, señalan los etnossimbolistas, hay escasas posibilidades de entender los nacionalismos de otros pueblos y, en consecuencia, los agravios y sentimientos que alimentan sus conflictos”.

Consideramos a abordagem modernista a mais adequada para o nosso estudo devido ao fato de que logo após a Segunda Guerra Mundial, dentro do período que analisamos, a nação é concebida dentro dos valores da Revolução Francesa (autodeterminação, democracia, cidadania, direitos) e é a “terra prometida” do mundo libertado do jugo colonial das potências imperialistas europeias. Além disso, o caminho para a nação dentro dos moldes supracitados também passaria pela industrialização, pelo desenvolvimento econômico (situação dos países centrais). Na América Latina, dada uma situação diferente, por serem países independentes politicamente, mas dependentes economicamente, a afirmação deles como nações plenas necessariamente passaria por tal caminho econômico.

Outro motivo que nos leva a adotar tal abordagem encontra-se no fato de que a reflexão de Furtado e de boa parte dos teóricos da nação e do desenvolvimento econômico (tanto no mundo quanto no Brasil), principalmente nas décadas de 1950 e 1960, concebe a nação e a sua construção dentro dessa ideia moderna. O próprio contexto, como observamos acima, reforça essa concepção e o uso dessa abordagem.

Adotamos essa abordagem também na análise das consequências, tanto no plano da reflexão sobre nação e sua construção em Furtado (e, de forma complementar nesse trabalho, em outros teóricos no Brasil e no mundo), quanto no plano prático, ou seja, nos resultados dos processos de construção da nação no mundo subdesenvolvido (em especial no Brasil).

Como forma de sustentar a abordagem que adotamos, utilizaremos, no decorrer deste trabalho, as análises de alguns de seus teóricos, os quais expomos nos parágrafos seguintes. Depois, justificaremos a escolha desses autores.

Segundo Benedict Anderson, no livro *Nação e Consciência Nacional* (1989)¹⁸, a nacionalidade e o nacionalismo são artefatos culturais de um tipo peculiar (criados por volta do fim do século XVIII, frutos de um cruzamento complexo de forças históricas e que têm gerado afetos profundos desde então), cuja compreensão adequada passa necessariamente pela consideração cuidadosa de como se tornaram entidades históricas, pois seus significados se modificaram no decorrer do tempo.

¹⁸ Utilizamos a edição brasileira de 1989. A primeira edição original em inglês é de 1983 sob o título *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*.

A nação é definida por esse teórico como uma comunidade política imaginada. É imaginada porque jamais todos os membros de uma nação, por menor que seja, se conhecerão. É imaginada como limitada porque possui fronteiras finitas. E é imaginada como soberana a partir do Iluminismo e da Revolução. Também é imaginada como comunidade porque a nação é concebida sempre como um companheirismo profundo e horizontal, apesar da desigualdade e exploração que prevalecem atualmente em todas elas¹⁹.

Tais ideias são defendidas pelo autor através de uma argumentação que podemos dividir nos pontos expostos abaixo.

Em primeiro lugar, há raízes culturais nas origens do nacionalismo que podem ser encontradas nos seguintes fatos²⁰: i) decomposição da comunidade religiosa da Idade Média devido (dentre outras razões) à deterioração gradual da própria língua sagrada e ao efeito na Europa das descobertas do mundo não europeu que, de modo preponderante, alargaram repentinamente o horizonte cultural e geográfico e conseqüentemente a concepção dos homens sobre as formas possíveis de vida humana; ii) início, no século XVII, da lenta decadência na Europa ocidental da legitimidade automática da Monarquia sagrada; iii) mudança na concepção do tempo entre a Idade Média (que era visto nessa época como um tempo messiânico, em que havia simultaneidade entre o passado e o futuro num presente momentâneo) e a Idade Moderna (cuja concepção que foi tomando lugar foi a de “tempo homogêneo e vazio”, em que a simultaneidade se manifesta na coincidência temporal e é medida pelo relógio e pelo calendário), que tornou possível pensar a nação como comunidade imaginada porque os fatos ocorrem simultaneamente num mesmo território e seus membros têm a possibilidade de nunca se encontrar, mas possuem uma cultura, uma língua e um território comuns²¹.

Em segundo lugar, Anderson (1989: 46-57) defende a tese de que o desenvolvimento da imprensa como mercadoria é a chave da geração de ideias inteiramente novas de simultaneidade, das quais a nação se tornou muito popular. Nesse processo, o capitalismo editorial é um elemento de formação da nação porque utilizou línguas vulgares e recebeu um ímpeto adicional de três fatores externos: i) alteração no

¹⁹ Cf. Anderson (1989: 14-15).

²⁰ Cf. Anderson (1989: 17-45).

²¹ Tal fato é demonstrado por Anderson (1989: 35-44) ao analisar alguns romances e jornais do século XIX.

caráter da própria língua latina²²; ii) impacto da Reforma, que deveu muito de seu êxito ao capitalismo editorial através da difusão das escrituras sagradas nas línguas vernáculas; iii) disseminação, lenta e geograficamente desigual, de línguas vulgares específicas como instrumento de centralização administrativa²³.

A partir do que foi defendido acima (e como forma de resumir essa discussão), Anderson (1989: 56) afirma:

Podemos resumir as conclusões que se podem tirar da exposição até este ponto, dizendo que a convergência do capitalismo e da tecnologia da imprensa sobre a diversidade fatal das línguas humanas criou a possibilidade de uma nova forma de comunidade imaginada que, em sua morfologia básica, prepara o cenário da nação moderna.

Ernest Gellner²⁴ no livro *Nações e Nacionalismo* (1993)²⁵ sustenta a modernidade da nação através da ideia de que ela só é possível por causa do nacionalismo²⁶ e da constituição do Estado nacional moderno. Segundo o autor, as nações e os Estados são uma contingência e não uma necessidade universal. O nacionalismo defende que o Estado e a nação foram destinados um ao outro, mas o surgimento de cada um foi independente e contingente.

A nação, dentro dessa argumentação, não seria possível em contextos pré-modernos, como nas sociedades agrárias da Antiguidade e da Idade Média. E os motivos seriam os seguintes:

²² Sobre esse fato, Anderson (1989: 48) afirma: “Graças ao labor dos humanistas, fazendo renascer a enorme literatura da Antiguidade pré-cristã e disseminando-a por meio do mercado editorial, tornou-se patente, no seio da *intelligentsia* transeuropeia, uma nova forma de apreciar os elaborados resultados estilísticos dos antigos. O latim que agora se pretendia escrever tornava-se cada vez mais ciceroniano e, como prova disso, cada vez mais afastado da vida eclesiástica e da vida quotidiana. Dessa maneira, ele adquiriu uma característica esotérica, muito diversa da do latim da Igreja da época medieval. Pois o antigo latim não era obscuro devido a seu conteúdo ou a seu estilo, mas apenas por ser inteiramente escrito, isto é, devido a seu status como texto. Agora, tornava-se obscuro devido ao que era escrito, devido à linguagem em si mesma”.

²³ Segundo Anderson (1989: 50): “O nascimento das línguas vulgares administrativas antecedeu tanto a imprensa quanto a revolução religiosa do século XVI, e deve, por isso, ser encarado (pelo menos inicialmente) como fator independente na erosão da comunidade sagrada imaginada. Ao mesmo tempo, não há nada que indique que quaisquer impulsos ideológicos, sem falar em protonacionais, profundamente arraigados, estivessem subjacentes à utilização de línguas vulgares onde ela ocorreu”.

²⁴ Segundo Anderson (2000: 17), Gellner fez parte do grupo de autores que participou desde a década de 1960 da explosão de escritos sofisticados sobre o nacionalismo.

²⁵ Utilizamos a edição portuguesa de 1993. A primeira edição original em inglês foi em 1983 sob o título *Nations and Nationalism*.

²⁶ Gellner (1993: 11) define o nacionalismo como princípio político que defende a unidade nacional e a unidade política como correspondentes uma à outra.

I) A alfabetização nesse contexto produz um profundo abismo entre as pequenas e as grandes tradições (ou cultos)²⁷.

II) Há uma nítida separação entre a classe governante (minoría) e os produtores agrícolas (imensa maioria).

III) A classe governante é subdividida num número de camadas mais especializadas (guerreiros, membros do clero e da elite letrada, administradores, burgueses) e entre elas é dada mais ênfase à diferença cultural do que à homogeneidade a fim de se evitar a fricção e a ambiguidade entre elas²⁸.

IV) Abaixo do estrato governante encontra-se o mundo das pequenas comunidades que também se caracterizam pela forte distinção cultural entre elas, não por causa do poder e do saber letrado, mas sim porque elas vivem voltadas para si mesmas.

V) O Estado cobra impostos e mantém a paz, mas não demonstra qualquer interesse em desenvolver a comunicação lateral entre as várias comunidades súditas, em promover a homogeneidade cultural²⁹.

VI) Nos estratos mais elevados dessa sociedade (elite letrada) há uma forte tendência para se distinguir a linguagem litúrgica da vernácula a fim de ficarem bem marcadas as desigualdades entre as classes, que são aceitas e reforçadas, como algo natural e previsível.

²⁷ Segundo Gellner (1993: 22): "A alfabetização, a criação de uma linguagem escrita relativamente permanente e normalizada, significa, de fato, a possibilidade da armazenagem e centralização cultural e cognitiva. A centralização e codificação cognitivas levadas a cabo pela elite letrada não têm, necessariamente, de andar de par com a centralização política, que é o Estado. São muitas vezes rivais. Por vezes, uma pode apoderar-se das outras, mas é mais freqüente que os especialistas da violência e da fé, o vermelho e o negro, sejam, de fato, rivais que atuam independentemente e cujos domínios muitas vezes não se sobrepõem".

²⁸ Segundo Gellner (1993: 30-35) – de forma esquemática – os governantes agrários possuíam as seguintes características em comum: i) tanto a elite letrada como a classe militar podiam ser centralizadas ou descentralizadas; ii) boa parte dos quadros administrativos era formada por castrados e escravos (a fim de se quebrar o elo de parentesco e seus consequentes perigos), além de estrangeiros (seus parentes estão longe), sendo que as únicas exceções se encontravam entre os burocratas chineses e a classe feudal europeia; iii) havia elites abertas à entrada (clero europeu e burocracia chinesa, além dos mulás muçulmanos) e elites fechadas à entrada (sacerdotes e chefes militares no hinduísmo); iv) a classe governante podia unificar as funções militares e religiosas (e possivelmente outras) ou separá-las em grupos especializados.

²⁹ Porém, segundo Gellner (1993: 25): "É verdade que a elite letrada pode ter algum interesse na imposição de certas normas culturais comuns. Algumas elites letradas demonstram desprezo ou indiferença em relação às práticas populares, enquanto outras, interessadas em monopolizar o acesso ao sagrado, à salvação, à terapia, etc., combatem e procuram energeticamente desacreditar a cultura popular e os xamãs independentes, de origem popular, que nela proliferam. Contudo, de acordo com as condições gerais que prevalecem nas sociedades agroletradas, essas elites nunca podem, efetivamente, ser bem sucedidas, pela simples razão de que tais sociedades não possuem meios para tornar a alfabetização quase universal e para incorporar as grandes massas populacionais numa cultura erudita, concretizando dessa forma os ideais da elite letrada. O máximo que esta pode conseguir é assegurar que o seu ideal seja interiorizado como uma norma válida, embora impraticável. Essa norma deverá ser respeitada, ou mesmo venerada, ou talvez mesmo ambicionada em periódicas explosões de entusiasmo, mas em tempos normais é melhor reconhecida através da transgressão do que da observância".

VII) Neste mundo, as culturas se proliferam de forma muito complexa e faz pouco sentido o ideal de uma identidade cultural básica dominante, pois os membros da sociedade agroletrada pensam em termos de casta, clã ou aldeia, mas não de nação. Ou seja, há poucos incentivos ou oportunidades nessa realidade para que as culturas aspirem a uma homogeneidade monocromática e dominação políticas, tal como ocorreria com o advento da era do nacionalismo.

VIII) O problema das culturas do ponto de vista do Estado ou na unidade política na sociedade agrária é “solucionado” através dos diferentes tipos de unidade política que o autor agrupa (grosso modo) em dois tipos (ou em dois polos extremos): i) comunidades locais autônomas; ii) grandes impérios. Porém, a forma política bem comum é aquela que combina os dois tipos: uma autoridade central dominante coexistindo com unidades locais semiautônomas numa realidade na qual inexistem forças que promovam a fusão da cultura e do Estado (essência do nacionalismo), pois, apesar de dependerem em grande medida do contato pessoal, geralmente não esgotam a cultura de que fazem parte, dado que muitas vezes tendem a ser variações de uma cultura intercomunicativa mais vasta.

No contexto moderno da sociedade industrial³⁰, por outro lado, a nação se torna possível. Resumidamente, podemos destacar da reflexão do autor os seguintes motivos de tal possibilidade:

I) A sociedade industrial se caracteriza como homogênea e sujeita a uma legislação sistemática e indiscriminada (contrariamente à sociedade agroletrada). É uma sociedade em constante crescimento e progresso e que se tornou dependente tanto do crescimento econômico quanto do conhecimento.

II) Há uma mudança constante de papéis sociais como decorrência do crescimento contínuo dessa sociedade.

III) Na sociedade industrial, a divisão do trabalho foi mais longe (com especializações cada vez maiores), o que se tornou necessária a educação em grande escala, gerida pelo Estado, seja pela educação pública exclusiva, seja pelo controle da qualidade da educação feita por organizações privadas ou religiosas.

IV) Como consequência do processo de homogeneização da sociedade através da educação e da cultura, necessários para a industrialização, é que se tornou possível a existência de uma era do nacionalismo, visto que a organização social da sociedade

³⁰ Observamos aqui semelhanças com a análise de Otto Bauer, que veremos no próximo capítulo.

agrária não era favorável ao princípio nacionalista, como vimos anteriormente³¹. Logo, o nacionalismo não é o despertar de uma velha força, latente e adormecida, como se as nações fossem um destino político inerente, mas sim a consequência de uma nova forma de organização social, baseada em culturas eruditas profundamente enraizadas e dependentes do fator educação para sua difusão através do Estado. Nesse sentido, o nacionalismo se constitui essencialmente numa imposição geral de uma cultura erudita a uma sociedade em que as culturas populares ocupavam a vida da maioria, se não da totalidade da população, mas que afirma a todos que faz conquistas em nome de uma suposta cultura popular e que conserva, apesar de tudo, algumas ligações com os modos de vida e dialetos populares locais mais antigos.

V) A nação só pode ser definida a partir do nacionalismo, que é a sua origem. Segundo Gellner (1993: 88-89):

A “era do nacionalismo” não é uma mera soma da revelação e da autoafirmação política desta ou daquela nação. Em vez disso, quando as condições sociais gerais conduzem a culturas eruditas standardizadas, homogêneas e centralizadas, abrangendo populações inteiras e não apenas minorias de elite, surge uma situação em que as culturas unificadas, educacionalmente sancionadas e bem definidas, constituem na prática o único tipo de unidade com que os homens se identificam voluntariamente e muitas vezes ardentemente. A partir de então, as culturas parecem constituir os repositórios naturais da legitimidade política. Só nessa altura [grifo do autor] constitui um escândalo qualquer desafio das unidades políticas às respectivas fronteiras.

Nestas condições, mas só nelas, as nações podem realmente ser definidas tanto em termos de vontade como de cultura, segundo a concordância de ambas com as unidades políticas. Deste modo, os homens querem estar politicamente unidos com todos aqueles, e apenas aqueles, que partilham a sua cultura. Então as organizações políticas estenderão as fronteiras até aos limites das respectivas culturas para protegerem e imporem essas culturas até às fronteiras do seu poder. A fusão da vontade, da cultura e da organização política transforma-se na norma, uma norma rara ou dificilmente desafiada. (Em tempos foi impunemente desafiada quase por todo o lado, tendo, na verdade, passado despercebida sem discussão). Estas condições não definem a situação humana em si, mas somente a sua variante industrial.

A abordagem modernista adotada por Hobsbawm em *Nações e Nacionalismo desde 1780* (1991)³² pode ser resumida nos seguintes pontos:

³¹ O autor, porém, lembra que o nacionalismo é uma consequência da organização social industrial, mas não é a única. Basta fazer a relação entre a Reforma e o nacionalismo e entre os processos de colonização, imperialismo e descolonização (cf. GELLNER, 1993: 67ss).

³² Utilizamos a edição brasileira de 1991. A primeira edição original em inglês é de 1990 sob o título *Nations and Nationalism since 1780*.

I) O termo “nacionalismo” é utilizado no mesmo sentido o qual Gellner adota, como vimos acima, agregado à implicação de que o dever político dos cidadãos de uma nação à organização política que a representa supera todas as outras obrigações públicas e em casos extremos (como a guerra), todas as outras obrigações de qualquer tipo. Tal implicação distingue o nacionalismo moderno de outras formas menos exigentes de identificação grupal ou nacional.

II) A “nação” não é uma entidade social originária ou imutável, uma vez que ela pertence exclusivamente a um período particular e historicamente recente. Ela é uma entidade social apenas quando está relacionada a uma certa forma de Estado territorial moderno, o “Estado-nação”. E mais (seguindo a análise de Gellner): na formação das nações há o elemento do artefato, da invenção e da engenharia social proporcionado pelo nacionalismo. Logo, o nacionalismo vem antes das nações.

III) A “questão nacional” está situada na intersecção da política, da tecnologia e da transformação social. As nações existem como funções de um tipo particular de Estado territorial ou da aspiração em assim se estabelecer e também no contexto de um estágio particular de desenvolvimento econômico e tecnológico, tanto que a maioria dos estudiosos concorda que as línguas padronizadas nacionais faladas ou escritas só emergem a partir da imprensa (como Benedict Anderson afirma, conforme vimos acima) e da alfabetização em massa, logo, da escolarização em massa (tal como Gellner defende em sua análise).

IV) As nações são fenômenos duais, construídos essencialmente pelo alto, mas que não podem ser compreendidas se não forem analisadas de baixo³³.

V) A consciência nacional se desenvolve desigualmente entre os grupos e regiões sociais de um país e os movimentos nacionais são divididos em três fases (conforme estudos de Miroslav Hroch, teórico citado por Hobsbawm): **fase A** (folclórica); **fase B** (conjunto de pioneiros militantes da “ideia nacional” e começo de campanhas em prol dessa ideia); **fase C** (os programas nacionalistas adquirem sustentação de massa)³⁴.

A escolha dos três teóricos modernistas destacados acima se justifica pelo fato de que dentro de seus estudos ocorre a preocupação de se comprovar a modernidade da

³³ Neste ponto, Hobsbawm discorda de Gellner, pois este prefere a perspectiva da modernização pelo alto.

³⁴ Sobre as fases dos movimentos nacionais, ver Hroch (2000).

nação e do nacionalismo, pois só se tornaram possíveis a partir da própria consolidação do capitalismo e do Estado nacional moderno. Tais análises ajudam a nossa compreensão da afirmação do Terceiro Mundo e, em especial da América Latina e do Brasil, no sentido de que os planos de desenvolvimento econômico a partir da industrialização são fundamentais para que tais nações sejam construídas. Ou seja, é possível, então, “imaginar” essas nações (usando a expressão de Benedict Anderson) a partir do modelo europeu oriundo dos valores da Revolução Francesa, mesmo que por caminhos diferentes. E essa “imaginação” permeou boa parte da reflexão sobre nação e desenvolvimento econômico nas décadas de 1950 e 1960, algo bem presente no pensamento de Furtado, como veremos mais à frente.

A fim de reforçar a adoção da abordagem modernista e em especial dos três teóricos acima citados, nos valem também dos seguintes estudos históricos, expostos resumidamente nos parágrafos abaixo:

I) O estudo de Tilly – relatado no livro *Coerção, Capital e Estados Europeus* (1996)³⁵ - deixa bem claro que o termo “Estado nacional” não significa necessariamente Estado-nação, ou seja, um Estado no qual o seu povo compartilha uma forte identidade lingüística, religiosa e simbólica. No caso europeu, o Estado nacional foi fruto de uma longa construção que remonta o ano de 990 d.C. e não significou (até o século XIX), a constituição de nações no sentido moderno³⁶.

II) A reflexão de Bendix, no livro *Construção Nacional e Cidadania* (1996)³⁷, nos mostra que houve uma expansão concomitante da autoridade pública e da cidadania na Europa ocidental a partir do século XVIII (inexistente na Idade Média), integrada num processo mais amplo, caracterizado pela industrialização, isto é, mudanças econômicas produzidas por uma tecnologia baseada em fontes de autoridade inanimadas, bem como no desenvolvimento contínuo da pesquisa científica³⁸, e, pela modernização (algumas vezes chamada de desenvolvimento social e político), ou seja, mudanças sociais e políticas que acompanharam a industrialização em muitos países da civilização ocidental, tais como: urbanização, mudanças na estrutura ocupacional, mobilidade social,

³⁵ A primeira edição original em inglês foi em 1992, com o título *Coercion, Capital, and European States, ad 990-1992*.

³⁶ Sobre as origens do moderno sistema interestatal, ver também Arrighi (1996), estudo também do qual nos valem para sustentar a adoção da abordagem modernista.

³⁷ A primeira edição em inglês desse livro foi em 1964 sob o título *Nation-Building and Citizenship: Studies of Our Changing Social Order*, acrescentado de um capítulo na segunda edição em inglês de 1977 (incluído na edição em português).

³⁸ Cf. Bendix (1996: 39).

desenvolvimento da educação, mudanças sociais de instituições absolutistas a governos responsáveis e representativos, e do *laissez-faire* a um Estado do bem estar moderno³⁹.

III) Zernatto, no texto *Nation: The History of a Word* (2000)⁴⁰, afirma que o termo *nação* ganhou várias acepções no decorrer da história, destacando-se o fato de que na Europa até o século XVIII somente os membros da elite eram considerados como membros da nação, com o povo, de maneira geral, excluído dela⁴¹. Somente após a Revolução Francesa é que pouco a pouco parcelas crescentes da população seriam incluídas na nação, a começar pela burguesia.

4) BREVES CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

Procuramos, com a delimitação dos marcos de análise e de abordagem que são utilizados no decorrer deste trabalho, justificar a divisão dos capítulos seguintes.

No segundo capítulo - *A Construção da Nação: Breve Panorama da Ação e da Reflexão Anterior a Celso Furtado* - faremos, a partir da Revolução Francesa, um breve panorama da ação e da reflexão sobre a construção da nação tanto no mundo quanto no Brasil, com o objetivo de buscar elementos influenciadores na construção teórica e na ação de Furtado, além de compreender a formulação dos conceitos de nação.

No terceiro capítulo - *O Subdesenvolvimento: Obstáculo à Construção da Nação no Pensamento de Celso Furtado (1948-1964)* – cujo objetivo é analisar como Furtado constrói seu diagnóstico do subdesenvolvimento, contextualizamos essa construção teórica, mostrando os diferentes diagnósticos elaborados nesse período no mundo e no Brasil, as reflexões e ações sobre a nação e os debates ocorridos sobre esses temas, nos quais Furtado participa.

No quarto capítulo – *A Construção da Nação pelo Planejamento Democrático em Celso Furtado (1948-1964)* – analisamos as propostas de ação de Furtado para a superação do subdesenvolvimento e as tentativas de implementação das mesmas, além da avaliação de seus resultados. Para entendermos melhor a reflexão de Furtado,

³⁹ Cf. Bendix (1996: 39-40).

⁴⁰ Esse estudo foi publicado pela primeira vez em 1944.

⁴¹ Na França, por exemplo, segundo Zernatto (2000: 23-24), o povo (*peuple*) era a plebe, que vivia do seu próprio trabalho e não tinha qualquer direito político. Tal termo tinha sentido negativo, remetendo à destruição, espoliação.

mostramos como se dá o debate e a ação no período acerca desse tema no mundo e no Brasil e a forma como o economista que analisamos toma parte nessa discussão.

Em *Considerações Finais: Desdobramentos e Metamorfoses (1964 em diante)* – sistematizamos e articulamos a reflexão de Furtado feita nos capítulos anteriores e (tal como afirmamos na *Introdução Geral*) analisamos de maneira sucinta as consequências da reflexão e da ação do período 1948-1964 e suas implicações para as suas reflexões posteriores, apresentando propostas para pesquisas futuras.

CAPÍTULO II

A CONSTRUÇÃO DA NAÇÃO: BREVE PANORAMA DA AÇÃO E DA REFLEXÃO ANTERIOR A CELSO FURTADO

1) INTRODUÇÃO

Neste capítulo, conforme afirmamos na *Introdução Geral* e no capítulo anterior, pretendemos, com o breve panorama da ação e da reflexão anterior a Celso Furtado, captar as raízes da sua reflexão, juntamente com o intenso debate que ocorreu sobre o tema, fato que nos ajuda a compreender melhor o que aconteceu nas décadas de 1950 e 1960, além de buscar a compreensão da formulação dos conceitos de nação.

Para que isso ocorra a contento, primeiramente faremos nossa breve análise a partir do que ocorreu na Europa, origem da nação na concepção moderna. Posteriormente, analisaremos o que ocorreu no Brasil. Por fim, faremos breves considerações conclusivas, com o fim de articular e resumir a discussão empreendida.

2) A CONSTRUÇÃO DA NAÇÃO: ORIGENS E EVOLUÇÃO DA AÇÃO E DA REFLEXÃO

A ação e a reflexão dentro do campo da nação e do nacionalismo no Terceiro Mundo são vistas por autores como Kohn (1962) e Anderson (1989) como o resultado da difusão do nacionalismo concebido na Europa do século XIX para todas as partes do mundo. De fato, os movimentos nacionalistas do Terceiro Mundo, de uma maneira ou de outra (seja pela direita ou pela esquerda) tinham como luz para os seus passos os valores da nação e do nacionalismo originados no Velho Mundo.

Então, a fim de melhor se compreender os movimentos de afirmação nacional ocorridos no Terceiro Mundo, cabe, nos parágrafos abaixo, fazer uma breve exposição sobre o processo de construção da nação no Velho Continente (tanto no campo da ação quanto no da reflexão) a partir da Revolução Francesa, nos valendo da divisão temporal dos movimentos nacionalistas europeus proposta por Gellner (2000).

Entre 1789 e 1815 (aproximadamente) o nacionalismo vivia o seu primeiro estágio⁴² (linha basal), no qual a etnia ainda não estava visivelmente presente e a ideia de qualquer ligação dela com a legitimidade política se encontrava quase totalmente ausente.

Entre 1815 e 1918 o nacionalismo passa para o seu segundo estágio (irredentismo nacionalista), caracterizado pelo esforço de implantação do ideal de “uma cultura, um Estado”, o que implicava na modificação do extremamente complexo mapa linguístico ou cultural da Europa de 1815, pois dificilmente as fronteiras linguístico-culturais coincidiam com as coberturas políticas ideais. O irredentismo foi intenso, mas não conseguiu fazer muitas mudanças, pois a Europa Oriental, por exemplo, continuou dividida entre três impérios multiétnicos. Ele conseguiu criar alguns Estados-tampão nos Bálcãs, unir a Alemanha e a Itália, promover uma mudança na Escandinávia e outra nos Países Baixos.

No campo da reflexão desenvolvida entre 1789 e 1918 observamos que não havia uma adesão completa ao tipo de nacionalismo existente no período, visto que havia reflexões as mais diferenciadas possíveis sobre o tema nação e nacionalismo.

Uma primeira reflexão a destacar sobre o tema encontra-se na teoria liberal da nação (existente desde 1789 e que se consolidou a partir de 1830) que pode ser resumida nos seguintes pontos⁴³:

I) O caráter nacional não era um produto de ambiente geográfico fixo, mas de circunstâncias políticas, econômicas e diplomáticas mutáveis, como defendia Hume⁴⁴.

II) Segundo List⁴⁵, a nação não necessitava de nenhum pré-requisito, a não ser o desejo de se constituir e o fato de que teria de ser de tamanho suficiente para formar uma unidade viável de desenvolvimento, caso contrário não teria justificativa histórica.

III) Apesar do pré-requisito de tamanho mínimo para a constituição da nação, era aceita a heterogeneidade nacional dos Estados-nações (indo contra um dos pilares do irredentismo nacionalista) porque para as nacionalidades pequenas (especialmente as pequenas e atrasadas), parecia claro que só teriam a ganhar caso se fundissem às nações maiores para, a partir daí, darem sua contribuição à humanidade.

⁴² Ou primeiro estágio típico no trajeto de um mundo de impérios e microunidades não étnicos para um mundo de Estados nacionais homogêneos.

⁴³ Cf. Hobsbawm (1991: 27-61).

⁴⁴ Cf. Perry Anderson (1992: 149-150).

⁴⁵ List, com sua teoria do sistema nacional de economia política, inspirou a “escola histórica” dos economistas alemães e também economistas nacionalistas de outros países como Arthur Griffith, da Irlanda (cf. HOBBSAWM, 1991: 42).

IV) Na prática, existiam três critérios que permitiam a um povo ser classificado como nação: a) associação histórica com um Estado existente ou com um Estado de passado recente e razoavelmente durável; b) existência de uma elite cultural longamente estabelecida, que possuísse um vernáculo administrativo e literário escrito; c) provada capacidade de conquista.

V) O desenvolvimento das nações era inquestionavelmente visto como uma fase do progresso ou da evolução humana que ia do pequeno ao grande grupo, da família à tribo, à região, à nação e, em última instância, ao mundo unificado do futuro.

VI) Na medida em que a própria nação era historicamente nova, opunha-se aos conservadores e tradicionalistas.

Também nesse período, Fichte, Herder, Burke, Jefferson, Mazzini e os românticos alemães, nas suas obras, elaboraram as proposições básicas do nacionalismo, a saber, segundo Smith (2004: 38-39):

I) O mundo está dividido em nações, cada uma com suas características, história e destino.

II) A nação é a única fonte de poder político.

III) A lealdade à nação está acima de qualquer outra lealdade.

IV) Para ser livre, cada indivíduo deve pertencer a uma nação.

V) Toda nação requer autonomia e plena liberdade para se expressar.

VI) A paz e a justiça mundial requerem um mundo de nações autônomas.

Outro campo de reflexão sobre o tema encontra-se no corpo teórico elaborado por Marx, Engels e seus seguidores sobre a questão nacional, como observamos abaixo.

Sobre as reflexões de Marx e Engels no período 1845-1848, podemos destacar o fato de que ambos viam a nação e o nacionalismo como expressões dos interesses burgueses⁴⁶, apesar da grande indústria ter contribuído para a derrubada das barreiras

⁴⁶ Segundo Guibernau (1997: 26-27), Marx e Engels não elaboraram nenhuma teoria do nacionalismo pelos seguintes motivos: a) as ideias prevalentes de qualquer época em uma sociedade de classes são aquelas da classe dominante; b) imaginavam uma sociedade sem nacionalidades, livre da luta de classes, como um objetivo de longo prazo, logo, não haveria espaço para o nacionalismo, pois seu objetivo é a criação de um Estado e não a abolição do mesmo (o espaço para o nacionalismo haveria somente no caso em que um país precisa se livrar de seus conquistadores antes de se empenhar na luta de classes); c) nem as relações de produção (e de nacionalidade) capitalistas, nem a religião deviam obstruir a libertação das pessoas como seres humanos e o proletariado devia transcender as identidades nacionais e poder se reconhecer como “parte da grande família do gênero humano”.

nacionais através da criação de uma nova classe, o proletariado (internacional por si só, pois seus membros sofrem as mesmas explorações em todos os países). Portanto, segundo Löwy (2000: 15), para Marx e Engels: i) o Estado nacional não pertence ao proletariado, mas à burguesia; ii) as condições materiais, econômicas, sociais e políticas dos proletários são as mesmas em todos os países (industriais).

Contudo, em 1848-1849, eles flexibilizam sua posição inicial, pois apoiaram as causas nacionais de nações “históricas” ou “grandes” como Hungria, Polônia e Alemanha, pois os Estados grandes, segundo eles, tornariam mais fácil ao proletariado avançar em seus objetivos de classe.

E em 1867, ao se debruçarem sobre a questão da Irlanda (que lutava pela sua independência política), eles estabeleceram um elemento teórico fundamental: a divisão entre nações dominantes e nações oprimidas. Segundo Löwy (2000: 46-47):

Eles consideravam a dominação colonial da Irlanda não somente como a fonte da opressão do povo irlandês, mas também como a chave para compreender a impotência da classe operária inglesa, o proletariado mais numeroso e melhor organizado do mundo na segunda metade do século XIX. O chauvinismo e os sentimentos de superioridade nacional expressos pelos trabalhadores ingleses em relação aos irlandeses eram promovidos pela burguesia britânica, que explorava esse antagonismo para manter sua dominação na Irlanda e oprimir o proletariado inglês. (...). Marx formulava, então, dois conceitos que se tornaram a base da teoria de Lênin sobre a autodeterminação nacional: 1º) a nação que oprime uma outra não pode ser considerada livre (Engels considerava que era uma “desgraça” para um povo ter o domínio sobre outro); 2º) a liberação das nações oprimidas é uma das pré-condições da revolução socialista no interior da nação dominante.

Quanto à reflexão marxista sobre o tema, fica muito clara a ausência de pontos em comum sobre o tema nação e nacionalismo, não só na relação dos marxistas com Marx e Engels, mas também entre os próprios marxistas, como observamos nos parágrafos abaixo.

Otto Bauer, segundo Benedict Anderson (2000: 10-11), foi um defensor do socialismo e da compatibilidade teórica entre este e o nacionalismo. Para ele, as nações eram frutos da mesclagem social e sexual de grupos diferentes e se constituíam historicamente. Eram (antecipando a reflexão de Gellner, como vimos no item anterior) um produto da Grande Transformação, porém não eram dos trabalhadores, mas sim das classes alta e média, pois o capitalismo privou o proletariado da entrada nessas culturas

nacionais, criadas pelas classes dominantes. Este teórico marxista, segundo Löwy (2000: 67-74), participou da

tentativa da corrente austro-marxista – representada pelo Partido Social-Democrata Austríaco – de salvar o quadro multinacional do Estado austro-húngaro através de uma reforma que concedesse a todas as nacionalidades (húngaros, alemães, tchecos, eslovacos, croatas, etc.) a autonomia nacional cultural, ou seja, a possibilidade de cada comunidade nacional se organizar em corporação jurídica pública, com uma série de atribuições culturais, administrativas e legais.

E foi no contexto descrito acima que Otto Bauer publicou em 1907 suas reflexões sobre nação⁴⁷, expostas resumidamente abaixo.

Bauer mostra que o capitalismo pela primeira vez reproduziu uma cultura realmente nacional do povo inteiro ao ultrapassar os limites da aldeia através do desenraizamento da população e sua redistribuição por lugar e ocupação, no processo de formação das modernas classes e profissões. Tal processo foi feito através da democracia, da educação popular, do serviço militar universal e do sufrágio de todos.

Ao mesmo tempo, o autor lembra que o capitalismo impede que todo o povo evolua no sentido de uma real comunidade de cultura nacional por causa da exploração e da necessidade de defendê-la. Apesar do amplo acesso à educação por parte da população, não há um autêntico ensino nacional que dê às massas plena posse da cultura intelectual. No caso do serviço militar, pode-se afirmar que não foi criado um exército do povo. No tocante à democracia, ela se transformou, para a burguesia que se consolidou no poder, em algo temerário, pois se tornou um instrumento de poder da classe trabalhadora. Ou seja, a burguesia buscou tomar como seus os valores da nação.

Numa sociedade socialista tudo se passa de forma diferente. Segundo Bauer (2000: 55):

A criação de novos empregos, a distribuição espacial da população transformam-se num ato consciente da sociedade organizada. Têm que ser decididas pelos órgãos da sociedade, discutidas pelos indivíduos que compõem esses órgãos, e seus efeitos devem ser investigados. Com isso, a redistribuição da população torna-se um ato consciente. A futura sociedade discute e decide se construirá uma nova fábrica de sapatos numa região mineradora, por exemplo, onde os custos de produção são baixos, ou numa agradável região arborizada, onde os trabalhadores envolvidos nessa produção poderão levar uma vida mais sadia e mais prazerosa.

⁴⁷ As reflexões de Bauer sobre nação foram publicadas no livro *Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie*, e cuja tradução em português do primeiro capítulo da edição de 1924 sob o título *A Nação* foi publicada no livro *Um Mapa da Questão Nacional* (2000).

O efeito disso no caráter da nação, a determinação das transformações desse caráter, é algo que a sociedade retoma então para si, e a história futura do povo torna-se o produto dessa vontade consciente. Desse modo, a nação do futuro conseguirá o que a nação da sociedade produtora de mercadorias jamais poderá alcançar: formar a si mesma, moldar seu próprio destino e determinar conscientemente as futuras transformações de seu caráter. O socialismo dá à nação, pela primeira vez, uma autonomia completa, uma autêntica autodeterminação, retirando-a dos efeitos de forças que ela não conhece e de cuja operação está alienada.

Bauer vê, então, que as sociedades socialistas dessas nações serão muito diferentes entre si, pois haverá uma definição mais clara de suas especificidades e uma separação mais nítida dos caracteres de cada uma. Contudo, em termos de cultura material, haverá uma igualação entre as nações, trabalho já iniciado pelo capitalismo, que ensinou as nações a aprenderem umas com as outras, e que no socialismo será intensificado, não significando, contudo, que as nações serão idênticas.

O autor, a partir da sua reflexão, critica os socialistas que utilizam a filosofia humanista do iluminismo burguês para negar a existência de um caráter nacional e afirmar que o elemento que separa as nações umas das outras é simplesmente a língua e, a partir daí, defender um cosmopolitismo proletário de concepção atomista-individualista da sociedade. A crítica de Bauer é feita a partir da ideia de que é impossível negar de maneira individualista a realidade do caráter nacional. Por isso a preocupação em defini-lo novamente (ele o faz no início do seu texto) como orientação da vontade determinada em cada membro pela comunhão de destino que ele compartilha com todos os outros membros. Logo, a nação não pode ser definida em termos étnicos (dada a realidade que ele vivia no Império Austro-Húngaro, na qual ele combatia o nacionalismo étnico na qualidade de um dos principais expoentes do austro-marxismo).

Rosa Luxemburgo e Lênin, por sua vez, travaram um intenso debate sobre a questão nacional, que pode ser sistematizado nos seguintes pontos⁴⁸:

I) Lênin defendia o direito das nações à autodeterminação. Por outro lado, Rosa Luxemburgo defendia a posição de que tal direito não existia, pois, numa sociedade de classes, autodeterminação para o povo sempre implicaria em autodeterminação da classe dominante, com os trabalhadores continuando a ocupar a mesma posição subordinada de antes. A autodeterminação para ela (e seus seguidores) só se concebia como autodeterminação da classe operária. Lênin se opôs a tal formulação, pois a via como um

⁴⁸ Cf. Davis (1979: 68-80).

lema tomado do campo do nacionalismo numa luta que era essencialmente de classe e que pode ter sido útil e legítimo como tática revolucionária, mas não tinha sentido como proposição lógica.

II) Lênin enfatizava exclusivamente a burguesia como construtora das nações modernas (numa posição semelhante a de Bauer). Luxemburgo via que em algumas circunstâncias a participação da burguesia na construção de algumas nações foi mínimo, como no caso da Polônia (o movimento nacionalista foi liderado por muitos anos pela nobreza latifundiária) e também em formações econômicas pré-capitalistas, nas colônias, etc.

III) Em relação ao federalismo, Lênin inicialmente se opôs a tal princípio e depois o adotou para a União Soviética, pelo menos nominalmente. Luxemburgo, por outro lado, sempre admitiu um lugar para a federação e para a autonomia.

IV) Lênin defendia as vantagens das grandes unidades nacionais, mas ao mesmo tempo apreciava a força da tendência à fragmentação, a qual não era totalmente avesso, tanto que estava pronto a dividir as unidades administrativas do antigo Império Russo quando estas incluíam mais de uma nacionalidade. Luxemburgo opunha-se ao nacionalismo, visto por ela como uma força capaz de levar à fragmentação. Além disso, ela não acreditava na viabilidade de autonomia para unidades territoriais pequenas (como Lituânia e Geórgia na época).

Stalin é citado dentro da discussão no marxismo sobre nação no período devido ao seu ensaio sobre o tema publicado em 1913 sob o título *O Marxismo e a Questão Nacional* e que foi durante muitos anos o tratado oficial sobre o nacionalismo⁴⁹ e escrito a pedido de Lênin (e que não o agradou devido a vários pontos de discordância com sua reflexão sobre o tema). A partir das reflexões de Davis (1979: 84-87) e Löwy (2000: 55-57), destacamos alguns pontos desse ensaio (com as discordâncias de Lênin), a saber:

I) Stalin define a nação como uma comunidade que evoluiu historicamente baseada em língua, território, vida econômica e estrutura psicológica comuns, manifestados numa comunidade de cultura. Caso faltem algumas dessas características numa comunidade, esta não pode ser considerada uma nação.

⁴⁹ Cf. Davis (1979: 84).

II) Stalin utiliza o conceito de “caráter nacional” ou de “particularidade psicológica” das nações (tomado emprestado de Bauer) algo que não se encontra nas reflexões de Lênin (que se opõe ao que chama de “teoria psicológica” de Bauer).

III) Stalin recusa explicitamente a possibilidade da existência de Estados multinacionais. Lênin, ao contrário, defende a liberdade de toda associação, inclusive de todas as comunidades, não importando de qual nacionalidade, dentro de um dado Estado.

IV) Stalin não diferenciou o nacionalismo opressor grão-russo czarista do nacionalismo das nações oprimidas. E também criticou severamente os socialdemocratas dos países oprimidos por não se terem se oposto ao movimento nacionalista. Por outro lado, Lênin via como absolutamente decisiva a distinção entre o nacionalismo das nações opressoras e o das nações oprimidas. Ele também criticava todos aqueles que capitulavam (de forma consciente ou inconsciente, direta ou indiretamente) diante do nacionalismo chauvinista grão-russo.

No final do século XIX, início do século XX, destacamos a reflexão empreendida por Max Weber sobre esse tema nas obras *Economia e Sociedade* (1964 e 1971)⁵⁰ e *Política como Vocação* (1970)⁵¹.

Para Weber, o entendimento do que seja nação passa necessariamente pela definição de Estado: uma comunidade humana que (de maneira bem sucedida) possui o monopólio legítimo do uso da força física dentro de um determinado território, e, também pela definição de grupo étnico: grupo humano que nutre uma crença subjetiva em sua origem comum devido a semelhanças de tipo físico ou de costumes, ou das duas coisas, ou por causa de reminiscências de colonização e migração.

Dentro dessa definição, Weber entende, então, que o grupo étnico pode ser identificado como nação. Mas é, sobretudo a comunidade política (mesmo que ela seja artificialmente organizada), que inspira a crença na etnicidade comum o que implica que o Estado tem uma capacidade de criar uma “identidade pressuposta” entre seus cidadãos e que ela resiste mesmo após a desintegração da comunidade política. E tal efeito, contudo, é mais diretamente criado pelo grupo de línguas portador de um específico “domínio cultural das massas” e que torna a mútua compreensão possível ou mais fácil.

⁵⁰ Utilizamos a edição mexicana de 1964 e a edição cubana de 1971. Publicada pela primeira vez (e postumamente) em alemão em 1922.

⁵¹ Esta é a edição brasileira. A edição original foi publicada em 1919.

Quanto ao nacionalismo, segundo Guibernau (1997: 41), Weber não o menciona, mas sua análise dos “grupos étnicos” é uma contribuição para a sua compreensão, uma vez que tais grupos possuem um caráter nacional⁵².

No tocante à nacionalidade, Weber (1971: 324-325) vê o conceito de “nacionalidade” compartilhado com o de “povo” no sentido “étnico”, mas na realidade, é comum às pessoas que se consideram membros da mesma nacionalidade sejam menos aparentadas pela descendência comum do que as pessoas que pertencem a nacionalidades diferentes e hostis e também é comum que uma língua compartilhada pelos membros de determinada nacionalidade seja considerada a sua base normal.

Sobre os sentimentos coletivos, designados genericamente de sentimentos nacionais, Weber (1971: 326-327) afirma que eles não são unívocos, mas provenientes de diversas fontes: podem representar um papel importante as diferenças na articulação social e econômica e na estrutura interna do poder com suas influências sobre os costumes, mas não necessariamente. A memória política comum, a confissão religiosa, a comunidade linguística e também os costumes podem ser utilizados como fontes.

Então, a partir das definições e conceituações feitas acima, Weber (1964: 679) conceitua nação: grupos humanos participantes de cultura específica com sentimento de solidariedade entre eles e que inclui o círculo dos que estão interessados em uma forma política, na qual o puro prestígio do “poder” se transforma, inevitavelmente e sob a influência de tal círculo, em outra forma específica, a ideia de nação⁵³. Dentro desse processo, os bens culturais se constituem na base da nação e quando há um grupo de homens capaz de realizar obras consideradas como tais é natural que usurpem a direção da nação daqueles que dispõem de poder dentro de uma comunidade política.

Contudo, Weber chama a atenção para o fato de que a definição de nação que ele adota é abrangente e não pode, por conseguinte, ser reduzida a um dos seguintes pontos ou à combinação deles, por serem insuficientes, na sua concepção:

I) A nação não se constitui somente em povo de um Estado porque várias comunidades políticas compreendem várias nações que almejam sua independência

⁵² Weber não formulou uma teoria do nacionalismo, mas adotou uma atitude “nacionalista” ao longo de toda a sua vida. E isso pode ser ilustrado em três episódios: i) sua oposição à imigração polonesa no leste da Alemanha; ii) seu apoio ao nacionalismo alemão durante a Primeira Guerra Mundial; iii) sua compreensão da situação criada pelo Tratado de Versalhes, depois da Primeira Guerra Mundial, que o levou à defesa do irredentismo (cf. GUIBERNAU, 1997: 45-47).

⁵³ Tal reflexão nos remete a uma semelhança com aquela feita por Bauer, apesar da análise weberiana não ser marxista.

política. E nem sempre a nação e o Estado coincidem porque existem casos em que há uma única nação sob um Estado e nos quais há muitas nações sem Estado.

II) A nação não é idêntica à comunidade linguística, não só porque não é um pré-requisito suficiente para defini-la, mas também porque algumas comunidades linguísticas não se veem como uma nação separada.

III) A definição de nação não pode ser ligada a bens culturais de uma comunidade linguística, pois os que falam o mesmo idioma podem rechaçar também a homogeneidade “nacional” através de algum outro bem cultural: a profissão de fé ou as diferenças de estrutura social e nos costumes, os elementos étnicos, as recordações de uma comunidade de destino político com outras nações.

IV) A homogeneidade nacional não deve ser baseada numa verdadeira comunidade sanguínea (unidade de tipo antropológico específico), pois não é suficiente nem indispensável para a constituição de uma “nação”.

V) O sentimento de “homogeneidade étnica”.

VI) Em certas ocasiões um grupo humano pode obter a qualidade de “nação” mediante uma conduta determinada ou pode reivindicá-la como uma “aquisição”, dentro de curtos períodos de tempo. Por outro lado, há grupos humanos (como certas classes dirigentes do movimento operário mundial) que proclamam como uma “aquisição” não só a indiferença, como o abandono do valor que merece a pertença a uma nação determinada. Ou seja, há várias atitudes dentro das classes sociais diante da “nação”, não só a crença da existência de uma nação, mas também a conduta empírica que resulta efetivamente da pertença a uma “nação”. Contudo, tais posturas por si só não são definidoras da nação.

Dentro desse período, destacamos ainda as reflexões que seguem nos parágrafos abaixo.

Lord Acton (2000: 23-43)⁵⁴ defendia a ideia de que os Estados englobassem diversas nacionalidades, pois permitiam que as “raças inferiores” se elevassem através do convívio com “raças intelectualmente superiores”, além do fato de que a equivalência entre Estado e nação (defendida pelo irredentismo) gera riscos à aceitação da diversidade e da harmonia.

⁵⁴ Publicado pela primeira vez em 1862.

A reflexão de Durkheim sobre o tema, segundo Guibernau (1997: 29-39), pode ser resumida nos seguintes pontos: i) a sociedade é fonte da religião; ii) são feitas distinções entre nacionalidade (grupos humanos unidos por uma comunidade de civilização sem estarem unidos por um laço político), Estado (agentes de autoridade soberana), nação (grupo que é tanto Estado como nacionalidade) e patriotismo (um sentimento que liga o indivíduo à sociedade política, de tal modo que aqueles que conseguem constituí-la se sentem vinculados a ela por um laço de sentimento); iii) o patriotismo não perdurará, uma vez que acima da pátria nacional, há a pátria humana (em processo de formação), o que nos revela o motivo dele não ter produzido uma reflexão aprofundada sobre esse tema.

Alfred Fouillée (colega de Durkheim) trabalhava com o objetivo, de caráter patriótico, de informar mais integralmente os franceses sobre seus vizinhos, de modo que não se deixassem enganar ou pregar por eles. Segundo Perry Anderson (1992: 152-153), as *idées-forces* dinâmicas, transmitidas por cada elite às massas eram mais importantes do que os fatores estáticos da raça e do meio (suposições materialistas) na formação do caráter nacional.

Ernest Renan, cujas ideias políticas básicas oscilavam entre o liberalismo conservador e o pensamento reacionário, vê as nações como algo bastante novo na história (inexistentes na Antiguidade), surgidas após o fim do Império Romano e que se constituem (no caso da Europa do século XIX) em nações modernas, resultado histórico de uma série de fatos convergentes no mesmo sentido e nas quais seus indivíduos possuem muitas coisas em comum e que esqueceram muitas outras (como as diferenças entre eles, por exemplo). Para ele, uma nação não pode ser definida como produto de uma dinastia de origem feudal que formou um núcleo de centralização para a constituição de seu território, uma vez que há nações como a Suíça e os EUA que foram formadas por adições sucessivas e não possuem nenhuma base dinástica, do mesmo modo que a nação francesa continuou a existir mesmo após a queda da sua monarquia na Revolução Francesa. E a nação também não pode ser definida com base na raça, na língua, nos interesses, na afinidade religiosa, na geografia e nas necessidades militares. Para Renan (1987: 83)⁵⁵, a nação se constitui, então, no seguinte:

⁵⁵ Utilizamos a edição espanhola de 1987. A primeira edição original foi publicada no final do século XIX, fruto de conferências proferidas por ele em 1882.

Una nación es pues una gran solidaridad, constituida por el sentimiento de los sacrificios que se han hecho y los sacrificios que todavía se está dispuesto a hacer. Supone un pasado; se resume, no obstante, en el presente por un hecho tangible: el consentimiento, el deseo claramente expresado de continuar la vida en común. La existencia de una nación es (perdónenme esta metáfora) un plebiscito de todos los días, del mismo modo que la existencia del individuo es una perpetua afirmación de vida.

Com o fim da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) iniciou-se o estágio do irredentismo triunfal e autodestrutivo, caracterizado pelo colapso dos impérios pluralistas⁵⁶ e pela difusão dos movimentos nacionalistas para fora da Europa⁵⁷, seguindo seus padrões, como consequência da implantação do princípio da “autodeterminação nacional” nos processos de paz a partir do Tratado de Versalhes (realizando, pelo menos para os países vencedores ou seus protegidos, as demandas oriundas do estágio anterior do irredentismo), e também pelo seguinte ponto fraco: os novos Estados, menores que os impérios que os haviam substituído, não ganharam maior homogeneidade nem coesão, pois foram atormentados (tanto quanto os impérios desmantelados⁵⁸) pelas minorias irredentistas (dado o fracasso das tentativas de assimilação a fim de se garantir a homogeneidade), tanto as antigas (dos movimentos nacionalistas anteriores à Primeira Guerra Mundial) quanto as novas, assim denominadas porque foram lançadas subitamente à condição de minorias, pois em muitos casos, segundo Gellner (2000: 127), elas tinham sido membros do antigo grupo étnico ou linguístico culturalmente dominante. Contudo, devido aos fatos descritos, esse estágio do nacionalismo não dura muito tempo, como Gellner (2000: 127) afirma:

Resumindo: a nova ordem, instaurada em nome do princípio nacionalista, tinha todos os pontos fracos do sistema que havia substituído e mais alguns que lhe eram próprios. Suas fraquezas logo foram demonstradas. Com a consolidação de uma ditadura ideológica na Rússia e o estabelecimento de outra abertamente nacionalista na Alemanha, o edifício veio abaixo com espantosa rapidez. A resistência militar polonesa mediu-se em semanas, a iugoslava (oficial) e a grega, em dias, e os outros dois Estados nacionais não opuseram nenhuma (com a notabilíssima e bem-sucedida exceção da Finlândia). Com grande facilidade e pequena oposição, pelo menos por parte das estruturas estatais, Hitler e Stalin retalharam os territórios que os separavam.

⁵⁶ Cf. Gellner (2000: 121).

⁵⁷ Cf. Hobsbawm (1991: 164-171). Segundo Hobsbawm (1991: 165), os impérios reagiram a tais movimentos nas colônias apelando para o tribalismo e para o comunitarismo com o objetivo de dividi-los.

⁵⁸ Segundo Gellner (2000: 127) tais impérios eram considerados como “cárceres das nações”.

No estágio seguinte, denominado de *Nacht und Nebel*⁵⁹ e caracterizado pela ascensão do nazi-fascismo, o princípio do nacionalismo é colocado acima dos padrões morais na busca de cumprir a exigência de grupos étnicos homogêneos e compactos dentro de determinadas unidades político-territoriais. A assimilação é substituída pelo assassinato em massa e pela deportação forçada de populações que não cumprissem tal exigência, acrescentando, então, mais um problema ao das minorias irredentistas: o dos refugiados e dos apátridas. Segundo Arendt (1989: 302)⁶⁰, esses grupos, frutos das desnacionalizações em massa ocorridas após a Primeira Guerra Mundial, se constituíram na época em fenômeno inteiramente novo e imprevisto, demonstrando a existência de uma estrutura ou totalitária ou intolerante a qualquer oposição⁶¹.

O problema ficou tão grave que a expressão “povos sem Estado” (que pelo menos reconhecia o fato dessas pessoas terem perdido a proteção de seu governo e por isso necessitavam de acordos internacionais que salvaguardassem a sua condição legal) foi substituída pela expressão “pessoas deslocadas”, ou seja, passou-se a ignorar a existência dessas pessoas, o que na prática significava a expulsão delas da humanidade, pois elas perdiam seus lares, a proteção do governo, a perda da relevância da fala e a perda de todo relacionamento humano, ou seja, das mais essenciais características da vida humana, além do risco de morte, pois haviam se transformado em pessoas de vida nua⁶².

Apesar do quadro sombrio descrito acima, nos países não fascistas na década de 1930, a esquerda consegue adeptos porque resgatou os sentimentos nacionais e patrióticos durante o período de combate ao fascismo, o que levou ao rompimento do movimento comunista com as tradições da Segunda e da Terceira Internacional (que abandonaram os princípios do patriotismo) e também, a partir de então, à forte associação do nacionalismo com a esquerda, reforçada posteriormente na luta anti-imperialista nos países coloniais após a Segunda Guerra Mundial, como será visto mais à frente⁶³. Quanto

⁵⁹ Segundo Gellner (2000: 121), tal expressão foi empregada pelos nazistas como referência a algumas de suas operações durante a Segunda Guerra Mundial.

⁶⁰ A primeira edição original foi em 1949.

⁶¹ Segundo Arendt (1989: 312-313), os regimes totalitários, com essas medidas, “contaminaram” até os países não totalitários, tanto que dificilmente não havia um país europeu que não houvesse aprovado alguma legislação que previsse a rejeição de grande número de seus cidadãos (mesmo que em alguns casos não chegasse a ser utilizada).

⁶² Expressão utilizada por Agambem (2002).

⁶³ Cf. Hobsbawm (1991: 176-177).

à reflexão sobre nação empreendida no período⁶⁴, citamos inicialmente Carlton Hayes e Hans Kohn, que na década de 1920, iniciaram seus trabalhos de elaboração de uma tipologia nacionalista.

Hayes (numa postura mais neutra) procura distinguir as várias correntes da ideologia nacionalista através de tipos puros (nacionalismo humanitário, tradicional, jacobino, liberal, econômico e integral) e não tendências ou casos concretos (pois na prática as correntes se misturam).

Hans Kohn faz uma tipologia mais influente ao fazer a dicotomia entre o nacionalismo voluntarista “ocidental” e o nacionalismo orgânico “oriental” (o que também revela um objetivo moral subjacente, pois via naquele um “bom nacionalismo” e neste um “mau nacionalismo”)⁶⁵. Posteriormente, ele subdividiu o tipo ocidental nas subcategorias “individualista” e “coletivista”, respectivamente baseadas nos países anglossaxões e na França. O seu objeto de interesse, então, é mais a ideologia do nacionalismo do que o movimento ou a comunidade. E mais: a crença na modernidade das nações e do nacionalismo é temperada pela inclusão de motivações étnicas pré-modernas o que, por sua vez, implica um papel separado do “sentimento nacional” (papel não exclusivamente atribuível aos ideólogos nacionalistas). Suas reflexões participariam do debate sobre nação e nacionalismo nas décadas de 1950 e 1960 (como veremos mais à frente) no tocante ao surgimento de novas nações após as descolonizações ocorridas em grande quantidade após o fim da Segunda Guerra Mundial⁶⁶.

Edward Hallett Carr primeiramente encara o nacionalismo de maneira negativa, pois o vê como uma negação do individualismo, da democracia, da liberdade e da igualdade. Posteriormente, contudo, faz algumas ressalvas: o nacionalismo também possui um lado construtivo, que é o do desenvolvimento da comunhão de pensamento e sentimento nacionais, de tradição política e cultural. Quanto à nação, mesmo que ela, como grupo histórico, tenha um lugar e uma função numa sociedade mais ampla, ela não pode impedir sua substituição por uma ordem regional ou mundial interdependente. Na sua reflexão, ele distingue três fases do nacionalismo: i) entre o início da era moderna e a Revolução

⁶⁴ Utilizamos Smith (2000: 192-194) para expor a reflexão dos principais teóricos da nação no período.

⁶⁵ Segundo Kohn (2000: 67), o nacionalismo do Ocidente, na sua origem, esteve ligado aos conceitos de liberdade individual e cosmopolitismo racional correntes no século XVIII, o nacionalismo tardio da Europa Central e do Leste, além da Ásia, tenderam facilmente para um desenvolvimento contrário. Este trecho foi retirado do livro *The Idea of Nationalism*, publicado pela primeira vez em 1943.

⁶⁶ Para mais detalhes, ver Kohn (1963).

Francesa (relações entre Estados dinásticos e mercantilismo); ii) da Revolução Francesa até 1914 (nacionalismo político popular e democrático); iii) entre o fim do século XIX e a Segunda Guerra Mundial (proliferação de nações europeias levando a regimes totalitários e à guerra total).

Após a Segunda Guerra Mundial, emerge, segundo Gellner (2000: 132-136) o quinto estágio do nacionalismo, caracterizado e denominado de diminuição da intensidade dos sentimentos étnicos devido ao industrialismo. Há a possibilidade de deslocar a etnia pessoal da esfera pública para a particular e fingir que tal assunto aí deve permanecer o que na verdade, segundo Gellner (2000: 135):

é um fingimento, que pode ser admitido quando uma cultura dominante é apropriada por todos e utilizável como uma espécie de moeda corrente, permitindo que as pessoas sejam biculturais e usem outra moeda, se quiserem, em suas casas e em outras áreas restritas.

Temos também nesse período as descolonizações, dentro de movimentos de afirmação nacional, num espraiamento completo pelo mundo dos princípios nacionalistas originados na Europa do final do século XVIII, numa demonstração de que as nações são possíveis de serem imaginadas e construídas por vários caminhos, mas principalmente pela industrialização (corroborando a tese de Gellner), como veremos com mais detalhes à frente.

3) A CONSTRUÇÃO DA NAÇÃO BRASIL: ORIGENS E EVOLUÇÃO DA AÇÃO E DA REFLEXÃO

De uma maneira bem resumida, é possível afirmar que a inserção subordinada do Brasil no capitalismo através da colonização foi responsável pelo lento processo de construção da nação, um “longo amanhecer”, na expressão de Furtado (1999), pois a ideia de nação Brasil foi surgindo muito lentamente, só se manifestando o desejo de se constituir como tal somente na segunda metade do século XVIII.

Mesmo após a independência, que se fez baseada nas ideias de nação oriundas da Revolução Francesa e da Revolução Americana, essa construção se revelou lenta, pois a maior parte da população se viu longe dos processos decisórios políticos e de vários

direitos. Nem com a Proclamação da República se notaram grandes avanços, pois se constituiu numa continuação do poder oligárquico do setor primário-exportador cafeeiro.

Somente com a Revolução de 1930 é que se tem início um processo muito lento de construção de um Estado mais organizado e profissional, condutor da industrialização, juntamente com vários períodos de avanços e recuos na conquista de vários direitos para a população, a fim de se tornar cidadã.

As reflexões sobre a nação Brasil, desenvolvidas no período analisado remontam ao século XIX, dentro não só da literatura (romantismo-indianismo e livros de Machado de Assis como *Casa Velha* e *Esaú e Jacó*), mas em obras de políticos como José Bonifácio, que se destacou pela sua reflexão e atuação na construção da nação Brasil no processo de independência e por sua retórica antiescravista, e, Joaquim Nabuco, que na sua principal obra – *O Abolicionismo*, publicada pela primeira vez em 1883 – analisa a escravidão como instituição que impregnava a atmosfera brasileira – um Estado dentro do Estado, uma instituição absoluta - e que muito atrapalhava a consolidação da cidadania no Brasil, da sua construção como nação⁶⁷.

Após a repercussão do texto de Nabuco, observou-se o advento e o domínio de teses racistas até o final da década de 1920, com as exceções de Euclides da Cunha em *Os Sertões* e Manuel Bonfim. Dos teóricos racistas no período, destacamos Silvio Romero e Paulo Prado.

Dentro desse período, a reflexão de Alberto Torres feita no livro *O Problema Nacional Brasileiro* (1914), é um bom exemplo do que foi pensado no período, como observamos abaixo.

I) O autor justifica suas reflexões, afirmando que o Brasil corria perigo, pois os interesses orgânicos da sua sociedade e da sua economia estavam sendo efetivamente atacados. Para reverter tal situação, era urgente ver a nossa história e retirar os mitos de nossa inferioridade frente a outros países, buscando soluções próprias para os nossos problemas.

II) A nação Brasil é definida pela contribuição das suas raças, com destaque para o papel da escravidão⁶⁸ como fonte de riqueza e de trabalho com consequências positivas para a estabilidade social e o dinamismo orgânico progressivo.

⁶⁷ Sobre o período 1830-1870, ver Ricupero (2004).

⁶⁸ Na visão do autor, uma das poucas coisas organizadas que o Brasil já teve.

III) O nacionalismo, no caso de um país novo como o Brasil, é uma construção de extrema necessidade, pois daí se forma o corpo estrutural da sociedade política.

IV) Ao mesmo tempo que Torres se mostra contra a superioridade da raça ariana, ele se posiciona contra a miscigenação, pois a vê como elemento de enfraquecimento físico. A partir daí podem ser levantadas duas questões: i) o autor seria um racista disfarçado?; ii) a tese da seleção racial social⁶⁹ derivada da não miscigenação seria um projeto de branqueamento?

V) As teorias estrangeiras não devem ser usadas pelos governantes da nação sem nenhuma adaptação à nossa realidade e as nossas riquezas não podem ser exploradas de maneira predatória pelas potências externas. Além disso, as crises das nossas finanças nos levam a ser escravos dos interesses estrangeiros (empréstimos externos).

VI) Proposta da adoção verdadeira de uma ordem liberal no país.

VII) A construção da nossa nacionalidade só se daria através da educação do povo conduzida pelo Estado.

Segundo Bastos (1986: 101-110), a Revolução de 1930 se constituiu no traço singular que diferencia os teóricos dos anos 1920 daqueles dos anos 1930 em relação ao nacionalismo. As características diferenciadoras são visíveis aos pensadores de cada década, apesar da existência de um traço comum entre eles, isto é, o da acusação do mimetismo cultural brasileiro em relação às nações europeias. Os ensaístas dos anos 1920 revalorizam a importância da influência lusitana na nossa formação nacional a fim de crermos em nossas potencialidades para transformar o Brasil em uma nação respeitada por outras nações. Mesmo com esse discurso, o nacionalismo é de caráter defensivo, isto é, a necessidade da preservação da unidade da sociedade nacional e de uma organização política adequada à nossa realidade. O sentimento de superioridade (característica do nacionalismo ofensivo) se mostra pouco presente.

O debate sobre o clima de civilização é a característica do nacionalismo dos autores dos anos 1920 e início dos anos 1930 (tais como Tasso da Silveira e Oliveira Vianna), dentro de uma visão conservadora, apesar de suas diversas filiações ideológicas. Assim, o segredo da compreensão da sociedade brasileira reside na retomada do debate sobre raça e civilização, pano de fundo para a discussão da educação e da cultura e para

⁶⁹ Cf. Torres (1914: 66).

o diagnóstico dos entraves que isso representa. Nesse sentido, a singularidade da nação é preservada, mesmo com a sua integração à civilização ocidental, considerada como sua peça fundamental de equilíbrio.

O livro de Oliveira Vianna, *O Idealismo da Constituição* (1927), retrata bem a reflexão desenvolvida nesse período, como podemos observar nos seguintes pontos:

I) A questão da democracia (preocupação central da obra) deve ser posta de acordo com a realidade brasileira e não com modelos importados.

II) Elogio à Constituinte Imperial, vista por Vianna como composta por membros de destaque no país pela cultura, pela inteligência e pelo caráter ou situação social e, segundo ele, verdadeiros representantes da nação.

III) Crítica à Constituinte Republicana devido ao fato de ter sido composta por membros que não receberam um mandato advindo de uma delegação nacional, fruto de uma República fundada por uma minoria sem respaldo popular e numa situação de desorganização da vida econômica nacional após a abolição da escravidão, que acabou gerando uma Constituição de caráter idealista, visto que não foi concretizada.

IV) O problema de origem da República e de uma Constituição inadequada à nossa realidade se mostram patentes ao se constatar a ausência de uma opinião pública no nosso país, representada em diversos órgãos de classe e grupos sociais nas desenvolvidas democracias ocidentais como a Inglaterra, pois apenas o voto não supre a democracia, ao contrário do que pensam os donos do poder do momento e seus legisladores. Consequentemente há o monopólio dos órgãos do poder pelos grupos pequenos dominantes que distribuem entre si os cargos públicos. Contudo, apesar das críticas às oligarquias, o autor defende que elas não devem ser destruídas, mas educadas, visto que o povo, devido à sua inaptidão democrática, se mostra incapaz de organizar o quadro dos poderes públicos do país. Vianna, então, vê que o nosso grande problema político está em obrigar os governos a serem patrióticos através da organização da Opinião à maneira inglesa ou então a democracia republicana no Brasil será apenas um eterno sonho.

A partir dos pontos vistos acima, pode-se afirmar, então, que o autor defende a democracia no Brasil à maneira inglesa, mas não deixa de demonstrar um certo saudosismo dos tempos do Império, visto como um tempo melhor para o Brasil, devido aos ideais que moviam os homens públicos e à organização de sua economia, garantidora

do exercício da política da elite sem preocupações, ou seja, havia a defesa da democracia, mas sem abrir mão de uma vez só do escravismo, o que denota uma contradição por parte do autor que talvez possa ser explicada pela necessidade de se fazer “adaptações” à nossa realidade, muito diferente daquela da Inglaterra.

Na década de 1930, o tom das reflexões muda, enfatizando a singularidade da nação brasileira, como pode ser visto nas reflexões de Gilberto Freyre em *Casa Grande & Senzala* (1933), vista por Bastos (1986: 108) como um marco definitivo da necessidade de se assumirem os valores de nossa sociedade, diferente daqueles de outras sociedades. Dentro desse espírito, destacamos *Raízes do Brasil* (1936) de Sérgio Buarque de Holanda.

Caio Prado Júnior, com sua análise marxista, inovou a historiografia brasileira ao pensar a história econômica do Brasil com a ideia de sentido da colonização, ou seja, o fato de que foi constituída uma colônia portuguesa na América não para formar uma nova nação, mas sim para atender aos interesses comerciais de Portugal, fato que leva ao entendimento da persistência do atraso brasileiro na estrutura agrária e da reprodução da exclusão e da subordinação na sociedade brasileira, mesmo num contexto de industrialização. As principais obras de Prado Jr. nas décadas de 1930 e 1940 foram: *Evolução Política do Brasil e Outros Estudos* (1931), *Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia* (1942) e *História Econômica do Brasil* (1945). Nas décadas de 1950 e 1960 (como veremos com mais detalhes à frente), o autor participaria intensamente do debate sobre a construção da nação Brasil.

Os três autores supracitados podem ser considerados como fundadores de uma interpretação do Brasil.

A questão da singularidade brasileira é reforçada com a ascensão do Estado Novo, mas por outro ângulo, através dos teóricos autoritários (como Azevedo Amaral e Francisco Campos, ideólogos do Estado Novo), principalmente na revista *Cultura Política*, órgão de propaganda e reflexão do novo regime. O ponto em comum nas reflexões era o de que a nação deveria ser construída por um Estado forte, opondo-se à democracia liberal, ao totalitarismo e ao fascismo e buscando uma alternativa nossa: a democracia social, na qual o povo, munido dos direitos sociais e exercendo um trabalho, poderia dialogar

diretamente com o Estado sem a intermediação do Parlamento. Para que isso fosse possível, os trabalhadores se fariam ouvidos através dos sindicatos⁷⁰.

Podemos captar os pontos principais da reflexão de Azevedo Amaral no livro *O Estado Autoritário e a Realidade Nacional* (publicado pela primeira vez em 1938), como seguem nos parágrafos abaixo.

Inicialmente o autor critica o que considerava como vício brasileiro de utilizar práticas políticas exóticas não condizentes com a nossa realidade, como o sufrágio universal, por exemplo, instituído pela Constituição de 1934, para depois elogiar a Constituição de 1937, dada a mudança que ela provocou nesse quadro, pois a vê como um fruto da análise objetiva de nossa realidade e da originalidade do Estado Novo, visto que não apresentava nenhuma relação com o comunismo e nem com o fascismo (na sua visão, regimes cerceadores da liberdade de expressão da maioria dos grupos da sociedade, pois somente um grupo social tinha permissão para tal), e tampouco com o liberalismo (que coloca o indivíduo acima de tudo).

Então, para Azevedo Amaral, o Estado Novo podia ser caracterizado como Estado autoritário, isto é, o Estado que não reprime o indivíduo tal como nos regimes fascista e bolchevista, mas também não o absolutiza, visto que o bem coletivo está acima das liberdades individuais.

Coerente com a sua argumentação anterior, o teórico autoritário, quanto à organização econômica, vê o Estado Novo como corporativista e capitalista, dentro de uma fase superior à do capitalismo individualista (liberal), com fortes restrições ao capital estrangeiro em diversas atividades econômicas, ponto no qual o autor faz críticas contundentes, pois ele entende que o nosso país não tinha capital suficiente para promover o desenvolvimento econômico com seus recursos limitados (tanto de tecnologia quanto de dinheiro). Amaral também sustenta a opinião que o Brasil não dispunha de elementos imprescindíveis para a elaboração de um plano de organização econômica nacional, tal como previa a Constituição de 1934, o que não ocorreria na Constituição de 1937, vista por ele como mais realista ao não prever a elaboração de tal plano, porque a organização do Estado Novo facilitaria o desenvolvimento das forças produtivas, o que propiciaria condições para que nesse momento o plano fosse elaborado.

⁷⁰ Para mais detalhes, ver Gomes (1982).

O autor critica também a restrição à imigração através do sistema de cotas, pois limitava a entrada de estrangeiros considerados importantes para o desenvolvimento econômico – o branco europeu, líder do processo civilizatório na visão de Amaral. O autor deixa de maneira clara a sua crítica à mestiçagem (tal como os teóricos racistas da década de 1920), pois vê prejuízos à formação do caráter nacional.

Os pontos principais da reflexão de Francisco Campos podem ser vistos na obra *O Estado Nacional* (publicado pela primeira vez em 1940), como seguem resumidamente abaixo.

I) Defesa da nova ordem imposta em 1937, tal como os demais teóricos autoritários do período.

II) Tal como nos outros autores, Campos afirma que a Revolução de 1930 só se efetivou em 10 de novembro de 1937, pois rompeu com a ameaça da volta à antiga ordem, respondendo, segundo o autor, ao clamor por transformações do sistema institucional por parte “das elites e das multidões”.

III) O autor critica o sistema de democracia de partidos, visto ter se tornado um foco de divisão no país, pois, segundo ele, se constitui numa “guerra civil organizada e codificada”. E tal sistema retornava com a Constituição de 1934, o que levaria novamente o país à desordem.

IV) O Estado Novo é defendido porque é visto como um passo para a evolução da democracia, pois supera a democracia liberal, que não levava em conta os anseios da classe trabalhadora, facilmente cooptável pelo comunismo. O regime de 1937 é caracterizado por Campos como uma democracia autoritária, na qual os trabalhadores são devidamente representados através das organizações profissionais, em contato direto com o chefe do Executivo, sem a necessidade da intermediação de parlamentares.

V) Quanto ao sufrágio universal, o autor defende o seu uso apenas ao mínimo possível, isto é, o povo é chamado a opinar dessa maneira nas questões mais gerais e mais simples.

VI) Campos defende uma educação que forme cidadãos e trabalhadores e que o Estado, juntamente com os sindicatos e as indústrias, crie escolas técnicas.

VII) Sobre a Constituição de 1937, o autor reforça o argumento dos demais teóricos autoritários, ao enfatizar seu caráter transformador.

Dentro do período do Estado Novo cabe também destacar a reflexão do fundador do movimento integralista, Plínio Salgado, muito semelhante àquela empreendida pelos teóricos autoritários na defesa do Estado autoritário e do corporativismo, mas diferente deles quanto à aproximação ostensiva com as ideias fascistas, dada sua ênfase excessiva nos valores espirituais da pátria e da família.

Como reflexo da Revolução de 1930, dentro do início do Processo de Industrialização por Substituição de Importações (PSI ou ISI) – interpretado primeiramente por Celso Furtado nos seus escritos da década de 1950 e posteriormente por Maria da Conceição Tavares em *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro* (1972) e por João Manuel Cardoso de Mello em *O Capitalismo Tardio* (1982) – observa-se o início de uma ideologia desenvolvimentista. Segundo Bielschowsky (2000: 250-259), esse início deve ser bem caracterizado devido aos motivos listados abaixo.

Em primeiro lugar, a ideologia desenvolvimentista só se tornaria hegemônica na segunda metade da década de 1950. O que ocorreu no período 1930-45 foi uma primeira e limitada tomada de consciência da problemática da industrialização por parte de uma nova elite técnica, civil e militar que se instalara nas instituições de orientação e controle implantadas pelo Estado centralizador pós-1930.

Em segundo lugar, surgiram, quase que simultaneamente, quatro elementos ideológicos fundamentais ao projeto desenvolvimentista que caracterizaram bem a ruptura com as reflexões e atitudes sobre a industrialização no Brasil anteriores a 1930 (de maneira geral, contrárias a ela):

I) Consciência de que era necessário e viável implantar no país um setor industrial integrado;

II) Consciência da necessidade de instituir mecanismos de centralização de recursos financeiros suficientes para a viabilização de uma industrialização que abrangesse todos os departamentos da economia.

III) A ideia de intervenção do Estado em apoio à iniciativa privada ganhava maior legitimação entre as elites empresariais e técnicas do país, ao mesmo tempo em que a ideia de planejamento - dado o quadro de crise internacional e fragilidade da economia brasileira e do empresariado do país – começava a se impor⁷¹.

⁷¹ Segundo Bielschowsky (2000: 251), “(...) o reconhecimento dessa debilidade é tão amplo que mesmo a derrubada do regime orquestrado por Vargas seria insuficiente para desfazer a consciência de que cabe ao Estado orientar a

IV) O nacionalismo econômico, devido à Grande Depressão, ganha uma nova dimensão, com o acirramento do sentimento anti-imperialista clássico nas questões de âmbito econômico (defesa das barreiras alfandegárias e controle nacional sobre os recursos naturais) e com o ganho de expressão cada vez maior da visão de que a industrialização só seria viável através de um apoio estatal que fosse além do planejamento e do controle sobre os recursos naturais e que passasse a incluir também investimentos diretos em transporte, mineração, energia e indústria de base.

Em terceiro lugar, dois fatores históricos básicos sustentaram o projeto desenvolvimentista: i) vigoroso surto industrial, ponto de partida do ISI; ii) surgimento de instituições de regulação e controle das atividades econômicas do país como o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) em 1938, o CFCE (Conselho Federal do Comércio Exterior) em 1934, o CTEF (Conselho Técnico de Economia e Finanças) em 1937, a CME (Coordenação de Mobilização Econômica) em 1942, o CNPIC (Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial) em 1944, e a CPE (Comissão do Planejamento Econômico) em 1944.

A partir do que foi afirmado acima é que se pode compreender a existência de tentativas de planejamento no Brasil entre 1930 e 1945, que na verdade se constituíram mais em diagnósticos da economia e da infraestrutura brasileira, como podemos observar abaixo.

A primeira tentativa se deu com o *Niemeyer Report*, relatório publicado em 1931 e que recebeu o nome de Sir Otto Niemeyer, convidado pelo governo brasileiro para estudar formas pelas quais o país poderia superar a crise econômica criada pela Grande Depressão. Niemeyer foi o primeiro a declarar publicamente que a principal fraqueza da economia brasileira estava na sua dependência das exportações de produtos primários de uma ou duas lavouras e que para superá-la era necessária a diversificação da estrutura econômica brasileira (mas uma diversificação agrícola, não um programa de industrialização). Nesse relatório ainda havia críticas às finanças públicas do Brasil e aos métodos utilizados para reestruturá-las⁷².

economia, no sentido de dar-lhe maior racionalidade e assegurar-lhe a expansão. Manifestações favoráveis ao planejamento em apoio à iniciativa privada não constam apenas na Constituição autoritária de 1937. São encontrados também nas Constituições liberais de 1934 e de 1946".

⁷² Cf. Baer (1996: 58).

A segunda tentativa, segundo Baer (1996: 59), se deu com a Missão Cooke, constituída de um grupo de técnicos americanos (patrocinados pelos governos brasileiro e americano) que visitou o país em 1942 e 1943 e foi concebida depois que o Brasil entrou na Segunda Guerra Mundial, com o propósito de determinar de que maneira o país poderia colaborar com os esforços da luta armada junto aos EUA. Tal missão se constituiu no primeiro trabalho de pesquisa analítica e sistemática sobre a economia brasileira com vistas a um plano de ação para o desenvolvimento diferenciado das regiões⁷³, dadas as suas características econômicas diferentes, com prioridade para a região Sul do país, pois apresentava as melhores condições para um rápido crescimento econômico que se espraia para as demais regiões brasileiras. Além disso, foram indicados vários fatores que se constituíam em obstáculos ao crescimento industrial: sistema de transportes inadequado, sistema de distribuição de combustível retrógrado, falta de recursos para investimentos industriais, restrições ao capital estrangeiro, restrições à imigração, instalações inadequadas para treinamento técnico, capacidade subdesenvolvida para geração de energia. Foi recomendada a expansão da indústria siderúrgica (que proporcionaria a base para o desenvolvimento de uma indústria de bens de capital), o desenvolvimento de indústrias de papel e madeira e a futura expansão de instalações para a produção têxtil, tanto para o consumo interno quanto para o mercado de exportação. A tarefa da industrialização deveria ser deixada a cargo do setor privado e ao governo caberia a concentração no planejamento industrial em geral, com desenvolvimento de recursos de crédito industrial, além de proporcionar instrução técnica.

Portanto, a missão esclareceu alguns dos problemas de desenvolvimento enfrentados pelo país na época, mas exerceu pouca influência direta sobre políticas imediatas.

Como o período 1930-45 se caracterizava pelo início do desenvolvimentismo (como discutimos acima), torna-se compreensível, então, o fato de ter ocorrido uma controvérsia teórica importante entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin na década de 1940. Tal debate se caracterizaria como uma antecipação da grande disputa teórico-ideológica que ocorreria entre os adeptos da corrente cepalina de pensamento e os liberais na década de 1950 (e que veremos mais à frente).

⁷³ Segundo Baer (1996: 59), pela primeira vez a economia era analisada dentro de um ponto de vista regional, com o país dividido em três regiões distintas: Nordeste/Leste, Norte/Centro e Sul.

Simonsen, segundo Bielschowsky (2000: 81), foi

o grande ideólogo do desenvolvimentismo. Empresário, engenheiro e economista, Simonsen inseriu-se na vida política nacional através dos postos de comando que assumiu nas entidades representativas do empresariado industrial. Foi vice-presidente do Centro Industrial de São Paulo, logo após sua inauguração, em 1928. Foi presidente, em 1935 e 1936, da Confederação Industrial do Brasil (transformada posteriormente, na Confederação Nacional da Indústria) e presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, entre 1937 e 1945. Em 1937, fora membro provisório do Conselho Federal do Comércio Exterior, como representante do empresariado industrial e, em 1944, foi membro do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial. Foi deputado “classista” na Assembleia Constituinte de 1934 e, eleito senador pelo PSD em 1945, participou também da Constituinte de 1946.

Dentro dessa participação política, Simonsen aprimora sua concepção desenvolvimentista e milita pela sua disseminação através da criação de entidades de estudos e de discussão em diferentes organismos que atuava, da organização e participação de diversos encontros nacionais, da divulgação dessas ideias através de vários artigos e conferências, sempre pela defesa da industrialização como caminho de superação do atraso brasileiro⁷⁴.

As ideias principais de Simonsen podem ser sintetizadas nos seguintes pontos⁷⁵:

I) A industrialização era a forma de superar a pobreza brasileira.

II) Crítica ao Plano Marshall após o fim da Segunda Guerra Mundial por privilegiar a reindustrialização da Europa em detrimento da América Latina, condenando-a à situação de continuação da dependência.

III) O sucesso do projeto de industrialização dependia de um forte apoio governamental através do protecionismo (sua maior bandeira de luta) e do planejamento (que se transformara na sua principal reivindicação ao final da II Guerra Mundial), pois os mecanismos de mercado seriam insuficientes e muitas vezes nocivos a tal meta.

IV) A intervenção estatal no sistema econômico brasileiro deveria ir além das formas indiretas de direcionamento de recursos para determinadas atividades, através da inclusão de investimentos nos setores básicos em que a iniciativa privada não se fizesse presente.

V) Reivindicação da criação de bancos industriais.

VI) Identificação da planificação com a democracia.

⁷⁴ Cf. Bielschowsky (2000: 82).

⁷⁵ Cf. Bielschowsky (2000: 83-89). Para informações mais aprofundadas sobre Roberto Simonsen, ver Cepêda (2003).

VII) Proposta de industrialização harmônica para com os interesses agrícolas.

Gudin, segundo Bielschowsky (2000: 40),

foi o mais importante economista conservador brasileiro do período que estudamos [1930-1964]. Engenheiro por formação, converteu-se em economista já em idade madura, através de esforço autodidático. Foi responsável pelo primeiro trabalho sério de ensino e legitimação da teoria econômica no Brasil, podendo ser considerado o patrono dos economistas brasileiros. Foi também líder teórico da corrente de pensamento neoliberal no país.

As ideias de Gudín podem ser sintetizadas nos seguintes pontos⁷⁶:

I) Apesar de defender alguma intervenção do Estado para corrigir as deficiências do funcionamento do sistema econômico em períodos de depressão, defendia o princípio de que tal intervenção deveria ser mínima. Nas épocas de prosperidade, tal intervenção deve ser evitada ao máximo, a fim de não prejudicar a tendência à eficiência alocativa dos mecanismos de mercado.

II) Defendia a hipótese de que a economia brasileira operava no pleno emprego.

III) Não concordava com um item no receituário de política monetária do Fundo Monetário Internacional (FMI), isto é, o de que se deve buscar equilíbrio simultâneo no balanço de pagamentos e no sistema de preços interno. Para ele, as desvalorizações cambiais prejudicam o combate à inflação porque realimentam o processo inflacionário e permitem uma deterioração nos termos de troca, o que agrava, conseqüentemente, o desequilíbrio externo. Gudín propunha, então, que o equilíbrio externo poderia ser alcançado a partir da eliminação da inflação, o que o fazia se contrapor à tese cepalina do desequilíbrio externo estrutural (como veremos mais adiante).

IV) Em relação à problemática teórica do subdesenvolvimento, defendia a não necessidade de uma teoria econômica do subdesenvolvimento, pois considerava que essencialmente a teoria econômica era uma só, cabendo, na realidade das economias subdesenvolvidas, levar em conta as diferentes estruturas de cada país para tratar de cada caso separadamente, adaptando os postulados clássicos às especificidades das economias primário-exportadoras. Tinha em mente o desenvolvimento dessas economias através de atração ao capital estrangeiro, formação de mercado de capitais e, sobretudo,

⁷⁶ Cf. Bielschowsky (2000: 42-76).

obediência aos princípios da economia de mercado, excluindo, com isso, o planejamento, além de propor o uso cauteloso da elevação da tributação. Parecia não acreditar na ideia de economias externas globais promovidas por um processo de industrialização.

V) Sobre o problema do subdesenvolvimento brasileiro e latino-americano, via que ele repousava na baixa produtividade com pleno emprego e não na especialização em atividades agrícolas e no desemprego. O projeto de desenvolvimento econômico brasileiro para Gudin previa uma industrialização leve para o futuro (dependendo do progresso técnico na agricultura e da superação da situação de pleno emprego) e uma industrialização pesada para um futuro mais remoto. Para aquele momento, medidas com vistas à elevação da produtividade da estrutura econômica existente, tais como: assistência técnica e crédito seletivo à agricultura, elevação do padrão educacional e, sobretudo, políticas de estabilização monetária e de minimização da intervenção governamental nos mecanismos de mercado, além do apoio à elevação da taxa de poupança nacional através de políticas de atração do capital estrangeiro e de estruturação do sistema financeiro nacional (após a inflação ter sido debelada), juntamente com a provisão gradual do sistema econômico de uma infraestrutura de transporte e energia (desde que o Estado não substituísse a administração privada).

VI) No tocante ao protecionismo, defendia a proteção à indústria nascente, mas, com ressalvas, tais como, redução dos níveis tarifários e prazos para sua aplicação vigentes no Brasil, além de uma melhor seleção das indústrias a serem protegidas. Quanto aos outros argumentos protecionistas para a implantação de um parque industrial ou tarifas compensatórias à deterioração dos termos de troca (defendida pela CEPAL), ignorava-os todos.

VII) Quanto ao planejamento, nutria uma forte oposição, dada sua filiação ao ideário liberal, não chegando a ter propriamente um caráter de crítica ao processo de industrialização em curso na década de 1950.

VIII) Sobre a presença do Estado na administração direta de atividades econômicas básicas (transporte, energia elétrica, petróleo e siderurgia) Gudin a via como uma ameaça ao capitalismo e o sinal de uma tendência ao socialismo, que se fazia à custa de uma grave ineficiência no presente, além de uma ameaça à democracia brasileira, pois a origem de tal situação se deu no Estado Novo.

IX) Criticava a hostilidade ao capital privado estrangeiro, vista por ele como uma manifestação de “nacionalismo xenófobo”.

X) Para Gudin, somente dois recursos seriam legítimos para procurar reforçar a capacidade corrente de investir: a estruturação de um sistema financeiro e a atração de capitais estrangeiros.

Com ideias tão díspares desses autores, é que se compreende a polêmica que houve entre eles na década de 1940 e que antecipou uma polêmica mais intensa que ocorreria na década de 1950 entre os liberais, liderados por Gudin, e os desenvolvimentistas, liderados por Furtado e CEPAL.

A polêmica entre Simonsen e Gudin ocorreu em torno do que viam como projeto de nação e os pontos críticos dessa controvérsia⁷⁷ foram: a questão da pobreza, o papel do Estado, o problema da renda nacional e a difícil conciliação entre estabilidade financeira e reestruturação econômica. Contudo, o ponto central nesse debate foi o planejamento da economia (Simonsen a favor e Gudin contra) e ocorreu no âmbito dos congressos industrialistas da década de 1940, na produção bibliográfica desses autores e no interior de conselhos estatais, tais como o CNPIC (mais ligado aos interesses industrialistas, pois Simonsen nele participava), o CFCE e o CPE (no qual Gudin e representantes diretos da agricultura participavam e cujo interesse neles nessa comissão residia na tentativa de garantir diretrizes favoráveis à agroexportação). Na prática, o CNPIC se identificava com o industrialismo e o CPE com o liberalismo e tais órgãos lutaram entre si dentro do Estado⁷⁸, denotando a tentativa de Vargas de conciliar interesses de frações de classe da burguesia dentro do aparelho do Estado⁷⁹. Segundo Mantega (1984: 26):

Por trás das duas posturas teóricas rivais revela-se o jogo de interesses das principais forças socioeconômicas do país nas primeiras décadas do século XX. De um lado estavam as oligarquias agroexportadoras, comprometidas com a burguesia comercial importadora e exportadora, e com o imperialismo comercial e financeiro, que defendiam o livre trânsito de capitais e mercadorias, tanto estrangeiros quanto brasileiros, e discordavam de que se deslocasse recursos para outras atividades que não as atinentes à produção agroexportadora e sua infraestrutura. Do outro lado, estavam as forças sociais que ganhavam projeção na esteira da expansão urbano-industrial, configurada pela emergência e consolidação da acumulação industrial em bases nacionais, carente de proteção

⁷⁷ Cf. Aquino (2009: 6-7).

⁷⁸ Cf. Vieira (1987: 125-126) citado por Aquino (2009: 6).

⁷⁹ Para mais detalhes, ver Codato (2008) e Draibe (1985).

da concorrência externa, de infraestrutura, insumos, enfim, uma maior intervenção estatal. As classes ou grupos sociais oriundos desse novo perfil econômico da sociedade aglutinavam-se em torno de um projeto de constituição da nação brasileira, num esforço para se enterrar o passado colonial e se conseguir um novo status para o país no concerto capitalista mundial. Esboçava-se, assim, um projeto de desenvolvimento, empunhado pelos segmentos mais díspares e até antagônicos da população, que abrangia desde parte considerável dos militares, o grosso da classe média, parcela expressiva do novo empresariado industrial, passando pelas massas urbanas e pelo crescente proletariado, então seduzidos pelas lideranças pequeno-burguesas e pelos intelectuais da esquerda em geral.

A partir de todo esse contexto e da controvérsia descrita acima, é que podemos afirmar que na verdade tais fatos prepararam para o advento do desenvolvimentismo da década de 1950, no qual Furtado seria um dos seus principais teóricos, como discutiremos nos próximos capítulos.

4) BREVES CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

A partir dessa breve exposição sobre as origens da reflexão e da ação da construção da nação na Europa e no Brasil (dentro da abordagem modernista), procuramos fazer uma introdução ao debate e à ação ocorridos nas décadas de 1950 e 1960, nos quais os valores da nação na concepção moderna se mostram bem presentes, como observamos nos próximos capítulos.

CAPÍTULO III

O SUBDESENVOLVIMENTO: OBSTÁCULO À CONSTRUÇÃO DA NAÇÃO NO PENSAMENTO DE CELSO FURTADO (1948-1964)

1) INTRODUÇÃO

No capítulo anterior, fizemos uma breve análise sobre a reflexão e a ação acerca da construção da nação na Europa e no Brasil.

A análise da reflexão e da ação de Furtado sobre a construção da nação está dividida em dois capítulos. Neste capítulo, analisamos a reflexão de Furtado sobre o subdesenvolvimento, visto por ele como obstáculo à construção da nação. A fim de contextualizarmos seu pensamento, iniciamos nossa análise com o debate ocorrido sobre o subdesenvolvimento no mundo e no Brasil. Posteriormente, analisamos a reflexão de Furtado acerca do diagnóstico do subdesenvolvimento primeiramente pela sua fundamentação teórica e crítica à concepção dominante na ciência econômica, e depois pela sua fundamentação histórica, seguida da aplicação desse instrumental de análise para entender os problemas conjunturais da economia brasileira de então.

2) O DIAGNÓSTICO DO SUBDESENVOLVIMENTO: OBSTÁCULO À CONSTRUÇÃO DA NAÇÃO

O debate sobre nação e desenvolvimento econômico é mostrado neste capítulo dentro do objetivo de entender as reflexões que os diferentes teóricos no Brasil e no mundo fizeram acerca dos obstáculos à realização da construção da nação no Terceiro Mundo, ou seja, dentro da busca de diagnosticar o subdesenvolvimento. Ao expor esse debate, pretendemos mais à frente mostrar como Furtado toma parte nessa discussão dentro da construção do diagnóstico do subdesenvolvimento como obstáculo à construção da nação. A discussão acerca das propostas de superação desse obstáculo será feita no próximo capítulo.

A busca da compreensão dos pontos de estrangulamento da construção da nação pode ser entendida pelo fato de que após a Segunda Guerra Mundial ocorria um

movimento de afirmação nacionalista do Terceiro Mundo, manifestado nas lutas pela independência no mundo colonial e na busca da superação do subdesenvolvimento, ponto que é visto com ênfase na América Latina. Nesse período, a questão nacional era percebida de maneiras diferentes: na Europa se refletia como **reconstrução** da nação e na periferia (América Latina em particular) se refletia como **construção** da nação através da superação da sua situação subdesenvolvida.

Segundo Hans Kohn, foi com o nacionalismo, que difundiu os valores da civilização ocidental para os demais povos do mundo, que houve o fim da hegemonia e do imperialismo europeus, num movimento de afirmação do Terceiro Mundo⁸⁰. Nas palavras de Kohn (1963: 91):

O nacionalismo, até então limitado aos povos ocidentais, tornou-se rapidamente um fenômeno universal; a Era do Nacionalismo do século XIX na Europa passou quase imperceptivelmente a ser a Era de Pan-Nacionalismo global do século XX. O despertar dos povos não-ocidentais, consequência da influência ocidental, encontrou sua expressão numa emancipação do domínio ocidental. Foi a consequência inesperada, mas inevitável, do fato de estar a ideia de emancipação, de liberdade e igualdade humanas, profundamente arraigada à civilização moderna que se iniciou no Ocidente nos séculos XVII e XVIII, e que então começava a se difundir pelo globo.

É dentro desse espírito que podemos compreender o motivo de Kohn defender a era do pan-nacionalismo como uma contribuição para o fim do breve período de bipolarização do mundo (EUA e URSS) a partir da década de 1960, pois acreditava que tal fato enfraqueceria o totalitarismo do mundo comunista e fortaleceria cada vez mais os valores ocidentais do que ele denomina de “mundo livre”, além do crescimento da tendência para o neutralismo entre as nações que os EUA consideravam como pertencentes ao seu campo, o que denota certa contradição, pois na verdade tal fato favoreceria os interesses americanos.

Contudo, tal visão otimista e ocidentalizante de Kohn não é partilhada por todos no debate ocorrido no período sobre nação. Matossian (2000)⁸¹ vê problemas na industrialização ocorrida nos países subdesenvolvidos não ocidentais devido à destruição

⁸⁰ Kohn consegue ver esse lado positivo do nacionalismo, mesmo que o veja com reservas, pois, segundo ele, pode haver uma rejeição aos valores do liberalismo cosmopolita que acompanhou o surgimento da civilização ocidental moderna. Ou seja, pode haver uma adesão ao “mau” nacionalismo (de caráter autoritário e originário da Europa Oriental principalmente) em vez da adesão ao “bom” nacionalismo (oriundo dos valores da Revolução Francesa e da Revolução Americana).

⁸¹ Esse trabalho foi publicado pela primeira vez em 1958.

de valores e instituições tradicionais e o desafio de alcançarem a modernidade do Ocidente. Geertz (2000)⁸² – que adota uma abordagem primordialista - afirma que o processo de afirmação nacional nos países localizados fora do mundo ocidental é caracterizado por uma tensão constante entre sentimentos primordiais ligados à localidade isolada/tribal e as políticas de unificação nacional com valores do Ocidente a partir dos governos centrais. Na sua visão, tal fato pode ser percebido nos casos (que ele relata) da Indonésia, da Malásia, Mianmar, Índia, Líbano, Marrocos e Nigéria.

Também numa linha crítica às reflexões de Kohn, Reinhard Bendix em *Construção Nacional e Cidadania* (1996) tem como principal preocupação entender a modernização, vista por ele como uma expansão concomitante da autoridade pública e da cidadania que se originou na Europa Ocidental do século XVIII, caracterizada como um processo que contou com a democratização do exercício do poder, progresso da indústria e racionalização crescente que permitiu o progresso da ciência, juntamente com o fato do Estado nacional ter se tornado uma forma “natural” de organização da comunidade política⁸³, tal como vimos no Capítulo I.

O que acrescentamos aqui é a ressalva feita pelo autor. Segundo ele, tal trajetória pode ser caracterizada como ideal-típica, pois apresenta uma infinidade de variações históricas, pois toda e qualquer experiência de modernização é singular e sempre trará combinações de tradição e modernidade (até mesmo na Europa Ocidental). E, a fim de corroborar tal afirmação, ele, numa crítica ao que ele chama de “primitivas e simples teorias da evolução”, propõe substituí-las por estudos comparativos da modernização econômica e política, tomando como base a análise da experiência europeia ocidental para poder compreender as precondições de modernização política e construção da nação. As análises comparativas envolvem os casos da Rússia, da Alemanha, do Japão e da Índia. E um capítulo é acrescentado em edições mais recentes com o objetivo de reavaliar os conceitos de tradição e modernidade, vistos por ele como co-partícipes nesse processo, pois não se excluem. Ou seja, não existe em si uma preocupação em se diagnosticar o subdesenvolvimento como obstáculo à construção da nação e nem a adesão à ideia de que a tradição é a causa da situação de atraso relativo dos países não

⁸² A primeira vez que foi publicado esse trabalho foi em 1963.

⁸³ Bendix segue de perto a análise de Thomas Marshall feita em *Cidadania, Classe Social e Status* (1967) – cuja primeira edição original em inglês foi em 1949 - no tocante à evolução da cidadania, mas faz um caminho original, a fim de articular narrativa histórica com raciocínio teórico.

ocidentais em relação àqueles do Ocidente. Há, contudo, uma defesa do autor pela originalidade que cada povo pode ter na construção da nação, com possíveis combinações de elementos tradicionais e modernos, posto que o próprio processo de construção das nações na Europa Ocidental ocorreu dessa maneira.

Numa preocupação mais específica acerca do subdesenvolvimento como obstáculo à construção das nações fora do Ocidente e dentro de uma linha de reflexão mais próxima de Kohn, na qual a civilização ocidental é vista como modelo e símbolo da modernidade, destacamos as reflexões de Rostow em *Etapas do Desenvolvimento Econômico* (1961): segundo o autor, o caminho do desenvolvimento econômico pelo qual os países desenvolvidos passaram (EUA e Europa) pode ser facilmente seguido pelos países atrasados que assim são devido ao fato de estarem presos a culturas arcaicas, ou seja, a tradição emperra a modernização e o crescimento econômico. Nesse texto existe uma preocupação mais específica em diagnosticar o subdesenvolvimento como obstáculo à modernidade, à construção da nação dentro dos moldes ocidentais, além de propor saídas para tal situação.

Na mesma linha de argumentação de Rostow (e de Hans Kohn), os autores do livro *Nações em Desenvolvimento* (1963), reunião de estudos de pesquisadores do Massachusetts Institute of Technology (MIT)⁸⁴, organizado por Millikan e Blackmer, veem o subdesenvolvimento como uma consequência de tradições arraigadas de sociedades localizadas fora do mundo desenvolvido. Para os autores desse estudo, as sociedades tradicionalistas desde o século XVI, mas com maior intensidade desde o final do século XIX viviam um longo processo de esfacelamento de seus valores culturais antigos devido ao contato com as sociedades adiantadas do Ocidente, mas que ainda não tinha sido completado, o que explicava o atraso dessas sociedades. Nesse processo, o colonialismo teve uma função importantíssima, segundo Millikan & Blackmer (1963: 28):

Ao implantar seu próprio sistema de governo, os administradores coloniais destruíram a estrutura existente de poder. Em graus variáveis, ignoraram o tradicional sistema político e administrativo, substituindo-o pelo seu próprio. Não raro trataram com desprezo a religião oficial e profanaram o que fora antes considerado sagrado. Violaram muitos habituais e respeitados direitos de propriedade através da introdução dos conceitos ocidentais de lei e contrato, os quais, à luz da moral tradicional, devem ter frequentemente parecido tão errôneos

⁸⁴ Francis M. Bator, Donald L. M. Blackmer, Richard S. Eckaus, Everett E. Hagen, Daniel Lerner, Max F. Millikan, Ithiel de Sola Pool, Lucian W. Pye, Paul N. Rosenstein-Rodan, Walt W. Rostow.

aos nativos como a doutrina soviética de supremacia do Estado sobre o homem hoje se afigura ao Ocidente. Destas e de outras maneiras, violentaram-se a coesão e a inteireza de tradicionais sistemas políticos e sociais.

Além disso, o colonialismo também trouxe outro efeito: através da infusão de elementos modernos, vários membros dessas sociedades abraçavam os valores ocidentais de liberdade e democracia, desejando a independência, numa emergência do espírito do nacionalismo, disseminado primeiramente entre os membros educados da elite colonial, em seguida pelas populações urbanas e posteriormente pelo interior do país. Com esse processo de afirmação nacional (principalmente após a Segunda Guerra Mundial), a consciência do subdesenvolvimento e do apego a tradições que colaboram para tal situação, na visão desses estudiosos, torna-se peça de fundamental importância para a construção da nação dentro dos moldes dos valores ocidentais⁸⁵.

Contudo, há outros diagnósticos do subdesenvolvimento não totalmente de acordo com aqueles expostos nos textos de Rostow e de Millikan & Blackmer, como podemos observar abaixo.

Nurkse, em *Problemas da Formação de Capital em Países Subdesenvolvidos* (1957)⁸⁶, via na escassez de capital nos países periféricos a explicação para a situação de subdesenvolvimento em que se encontravam. Para ele, os países subdesenvolvidos estavam presos num “círculo vicioso da pobreza” explicado da seguinte maneira:

Do lado da oferta, há pequena capacidade de poupar, resultante do baixo nível da renda real. A renda real baixa é o reflexo da baixa produtividade, que, por sua vez, é devida em grande parte à falta de capital. A falta de capital é o resultado da pequena capacidade de poupar e, assim, o círculo se completa.

Do lado da procura, pode o estímulo para investir ser baixo em virtude do pequeno poder de compra da população, consequência de reduzida renda real, o que também ocorre por causa de baixa produtividade. Entretanto, o baixo nível de produtividade é consequência do modesto montante de capital aplicado na produção, que pode ser, por sua vez, causado, ao menos parcialmente, pelo pequeno estímulo para investir.

O ponto comum em ambos os círculos é o baixo nível da renda real, refletindo baixa produtividade. Dá-se usualmente grande importância às perturbações verificadas no lado da oferta. Sem dúvida são elas claras e sérias, e, em alguns de

⁸⁵ Sobre as propostas de superação do subdesenvolvimento expostas por Rostow e Millikan & Blackmer nas suas obras, faremos a análise delas no próximo capítulo.

⁸⁶ Esse livro é fruto de seis conferências proferidas na Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro em 1951 que foram publicadas no mesmo ano na *Revista Brasileira de Economia* (nº 4, ano 5, dezembro de 1951). Furtado no artigo *Formação de Capital e Desenvolvimento Econômico*, publicado nessa mesma revista (nº 3, ano 6, setembro de 1952, p. 7-45) faz uma crítica sobre vários pontos que Nurkse afirma nas suas conferências. Nurkse responde a essas críticas no artigo *Notas sobre o Trabalho do Sr. Furtado Relativo à “Formação de Capitais e Desenvolvimento Econômico”* publicado também na *Revista Brasileira de Economia* (nº 1, ano 7, março de 1953). Analisamos no próximo item as críticas de Furtado a Nurkse.

*seus aspectos, no futuro se confirmarão inteiramente. Mas os possíveis obstáculos do lado da procura, uma vez que para eles atentemos, são igualmente claros, conquanto não possam ser tão sérios ou tão difíceis de remover como as deficiências da oferta*⁸⁷.

Além desse círculo vicioso, há também motivos unilaterais que contribuem para um país se manter na pobreza como, por exemplo, escassez de água, de recursos minerais, de solos férteis e/ou alguma falta de equipamento de capital adequado, que pode ser explicada tanto no pequeno estímulo para investir (limitado pelo pequeno tamanho do mercado) como na pequena capacidade de poupar (compreendida pelo baixo nível de renda da maioria da população, além da tendência do emprego improdutivo da poupança com aplicação em imóveis, ouro, jóias, acumulação de mercadorias e de moedas nacionais e estrangeiras), como Nurkse (1957: 8-9 e 31) afirma.

Outro problema que atrapalha, e muito, a formação de poupança é a tendência à imitação dos padrões de consumo da população dos países desenvolvidos⁸⁸. Segundo Nurkse (1957: 73):

A atração dos padrões de consumo dos países adiantados pode exercer-se desigualmente em grupos de rendas diferentes em áreas subdesenvolvidas. Pode concentrar-se entre os grupos de rendas mais altas nas cidades, porém, a eles necessariamente não se limita. Pode mesmo difundir-se, embora debilmente, entre os grupos de rendas baixas, graças à educação e aos meios de comunicação em massa.

O autor ainda acrescenta o fato de que a participação do capital estrangeiro nos países periféricos (que em princípio poderia ser vista como benéfica) não colaborou para a superação da situação de subdesenvolvimento posto que se constituíram de investimentos comerciais. Segundo Nurkse (1957: 95-96):

*O investimento comercial direto é o tipo de investimento ao qual, com especial vigor se aplica a tese de Singer*⁸⁹, *de que os empreendimentos estrangeiros privados não fizeram muito, no passado, para difundir o desenvolvimento industrial nos países agrícolas atrasados, mas se concentraram principalmente na produção de matérias-primas para exportação aos países adiantados. Ao invés de desenvolver as economias internas dos países de rendas baixas, o capital estrangeiro serviu para fortalecer o sistema sob o qual esses países se*

⁸⁷ Nurkse (1957: 8).

⁸⁸ Tese que Furtado adota em sua reflexão.

⁸⁹ Para mais detalhes dessa tese, ver Singer (1950). Prebisch faz uma reflexão paralela a esse autor, tanto que recebeu o nome de tese Prebisch-Singer, que trata sobre a deterioração dos termos de troca, a qual veremos um pouco mais à frente.

especializaram na produção de matérias-primas e alimentos para a exportação. Dessa forma, a tendência do investimento estrangeiro foi a de promover um padrão de especialização, baseado no esquema estático das vantagens comparativas no comércio internacional. Mesmo que essa concentração nas indústrias extrativas de exportação não significasse, necessariamente, a exploração com fito de lucro do estrangeiro, ou, ainda menos, a exploração em qualquer sentido político popular, significaria da mesma maneira que o investimento estrangeiro serviu principalmente aos interesses dos países credores industriais e que o desenvolvimento econômico era, inevitavelmente, um tanto desequilibrado.

Myrdal em *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas* (1972)⁹⁰ expõe uma realidade na qual os países industrializados são os que estão se industrializando mais, enquanto que nos países subdesenvolvidos,

onde as rendas são muito baixas, a formação de capital e o investimento tendem geralmente a ser bem menores, mesmo em relação a essas rendas. Deveriam, ao contrário, ser relativamente maiores para equilibrar o ritmo de desenvolvimento, uma vez que, nos países mais pobres, o aumento natural da população é geralmente mais rápido. Esse incremento é o resultado de determinada relação entre os índices de natalidade e os de mortalidade, quando ambos se situam em nível muito alto, o que, ademais, tende a tornar menos vantajosa a distribuição etária de suas populações. Em consequência de tudo isto – e da tradição de estagnação que se radicou em toda a cultura – o desenvolvimento econômico se processa mais lentamente. Muitos desses países, nos últimos decênios, chegaram mesmo a retroceder no que diz respeito à sua renda média⁹¹.

Mesmo em casos como o da América Latina, que apresentou considerável desenvolvimento econômico desde a década de 1930, não devem ser excluídos do rol de países subdesenvolvidos, porque tal fato se limitou às cidades e aos portos (enquanto as massas rurais continuaram numa situação de extrema penúria e estagnação)⁹².

Dentro desse processo ocorre a tendência para as desigualdades econômicas regionais nos países subdesenvolvidos caso a economia seja deixada ao livre jogo das forças de mercado, indo de encontro ao que a teoria econômica convencional apregoa como opção para o desenvolvimento econômico, que não leva em conta os fatores não

⁹⁰ A primeira edição original em inglês foi publicada em 1956 com o título *Economic Theory and Underdeveloped Regions*.

⁹¹ Myrdal (1972: 21).

⁹² Subjacente a essa análise há uma concordância do autor com a ideia de “círculo vicioso da pobreza” de Nurkse, por nela, segundo Myrdal (1972: 33-34), estar contido o método mais objetivo de análise da mudança social, contrapondo-se à noção de equilíbrio estável aplicada à realidade social, vista como um processo social tendente a uma posição de estado de equilíbrio entre forças.

econômicos, tais como a presença do Estado planejador nas economias subdesenvolvidas (que analisamos no próximo capítulo)⁹³.

Dentro da busca do entendimento do subdesenvolvimento como obstáculo à construção da nação, destacamos, na América Latina, a contribuição original da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), instituição da ONU criada no início de 1948 (sob o comando inicial de Gustavo Martínez Cabañas), que enfrentou oposição dos norte-americanos inicialmente⁹⁴ e ganhou *status* permanente no decorrer da Conferência do México em 1951, já sob o comando de Raúl Prebisch⁹⁵.

A originalidade do diagnóstico da CEPAL sobre o subdesenvolvimento pode ser observada a partir das reflexões que Prebisch empreendeu à frente dessa instituição e que pode ser dividida em dois períodos: o primeiro, situado entre o final da década de 1940 e meados da década de 1950, que, utilizando a expressão de Reino (1994: 27), podemos denominar de “concepção inicial” e o segundo, no início da década de 1960, caracterizado como de mudanças e crítica a essa concepção.

A concepção inicial da CEPAL sobre o subdesenvolvimento foi elaborada, em sua maior parte, nos documentos dessa agência da ONU entre 1949 e 1954: i) a introdução de Prebisch ao *Estudio Económico de América Latina 1948* (publicado pela primeira vez em 1949), intitulada de *Desarrollo Económico de América Latina y sus Principales Problemas*, também conhecido como *Manifesto da CEPAL*; ii) o texto *Crecimiento, Desequilibrio y Disparidades: Interpretación del Proceso de Desarrollo Económico*, inserido no *Estudio Económico de América Latina 1949* (publicado pela primeira vez em 1950); iii) o texto *Problemas Teóricos e Práticos do Crescimento Econômico*, inserido no *Informe* apresentado em 1951 no quarto período de sessões da CEPAL; iv) o texto *El Estímulo de la Demanda, las Intervenciones y la Aceleración del Ritmo de Crecimiento*, inserido no *Estudio Económico de América Latina 1954*; v) o texto *La Cooperación Internacional en la Política de Desarrollo Latinoamericano*, inserido no informe apresentado à Quarta Reunião

⁹³ A reflexão de Myrdal se cobre de fundamental importância para Celso Furtado, pois foi a base para a elaboração de suas reflexões sobre o subdesenvolvimento, visto como um entrave para a construção da nação (como observamos no próximo item e no próximo capítulo).

⁹⁴ Segundo Schwarzer (1993: 1): “Contra a CEPAL levantavam-se dois argumentos principais: primeiro, que a ONU deveria preservar um caráter autenticamente universal, sem fragmentar-se; segundo, que sua tarefa central seria preservar a paz e ajudar na reconstrução do pós-guerra. Sofreu em especial a oposição dos EUA, cuja principal alegação era que a CEPAL duplicaria a função do CIES (Conselho Interamericano Econômico e Social), órgão subordinado à OEA (Organização dos Estados Americanos) e localizado em Washington, o que, aparentemente, ameaçaria o papel dominante americano neste último organismo”.

⁹⁵ Cf. Furtado (1985: 111-116), que, na p. 115, chama a atenção para a defesa da autonomia da CEPAL por parte de Vargas.

Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social da OEA, realizada no Hotel Quitandinha em Petrópolis (Brasil) no ano de 1954.

O diagnóstico do subdesenvolvimento dentro dessa concepção inicial pode ser resumido nos seguintes pontos:

I) Existe uma considerável desigualdade no nível de renda média entre os países industriais e os países produtores e exportadores de bens primários, refutando a justificativa básica tanto da teoria clássica quanto do padrão histórico de desenvolvimento baseado nas exportações de bens primários dentro da teoria do comércio internacional das vantagens comparativas os quais afirmam que os frutos do progresso técnico seriam repartidos igualmente entre todos os países⁹⁶.

II) O fato do nível de renda médio dos países latino-americanos ser bastante inferior àquele dos países industrializados é explicado a partir do fato de que esses países fazem parte de um sistema de relações econômicas internacionais denominado por Prebisch de “centro-periferia” e que, segundo Gurrieri (1982: 19), se caracteriza da seguinte maneira:

En suma, Prebisch considera que, por un lado, el sistema centro-periferia en su conjunto funciona primordialmente para satisfacer las necesidades e intereses de los centros industriales, en los cuales el progreso técnico se originó o propagó con rapidez; por otro, los países periféricos se insertan en el sistema en la medida que pueden servir a aquellos intereses y necesidades, como abastecedores de materias primas o alimentos y receptores de productos manufacturados y capitales; y finalmente, esa inserción no sólo es insuficiente para equiparar el nivel de ingreso de la periferia al de los centros, sino que impone a la estructura productiva periférica dos rasgos negativos – heterogeneidad estructural y especialización – como consecuencia de la penetración lenta e irregular del progreso técnico. De todo ello se derivan tres desigualdades principales entre centros y periferia: en la posición y función que ocupan dentro del sistema, en sus estructuras productivas y en sus niveles medios de productividad e ingreso.

III) Dentro das relações comerciais entre o centro (produtor de bens industriais) e a periferia (produtora de bens primários), há uma deterioração dos termos de intercâmbio, manifestada numa tendência secular à queda dos preços relativos das exportações latino-americanas⁹⁷. Além disso, tal deterioração se caracterizaria também, segundo Reino (1994: 29), do seguinte modo:

⁹⁶ Cf. Gurrieri (1982: 15-16).

⁹⁷ Segundo Reino (1994: 28), esta reflexão foi feita de forma paralela por H. W. Singer, dando lugar à chamada “tese Prebisch-Singer”, como vimos anteriormente.

En los primeros documentos de la CEPAL el deterioro de los términos del intercambio se vinculaba con el movimiento cíclico, postulándose que, en la “creciente”, los precios primarios suben más que los finales, en tanto que en la “menguyente” ocurre lo contrario y de manera más acentuada, por lo que los precios de los bienes primarios van tendiendo a deteriorarse. Según dicha argumentación, esa tendencia se debería a la menor capacidad de organización y de resistencia de los trabajadores de la periferia respecto de los del centro, en la que influiría el “sobrante de población” existente en nuestros países. En consecuencia, durante la “creciente” el incremento de salarios es mayor en el centro que en la periferia, en tanto que, durante la “menguyente”, la caída salarial es mayor en la periferia. El resultado final es que, durante las caídas cíclicas, las presiones por disminuir los precios se trasladan finalmente hacia los salarios de las economías periféricas, con lo cual el conjunto de esas economías termina cediendo incluso los frutos obtenidos de su propio progreso técnico.

Dentro desses primeiros textos cabe destacar a importância que teve a introdução de Prebisch ao *Estudio Económico de América Latina 1948* (publicado pela primeira vez em 1949), intitulada de *Desarrollo Económico de América Latina y sus Principales Problemas*, também conhecido como *Manifesto da CEPAL* devido à linguagem utilizada e que foi o ponto de partida de um intenso debate na América Latina (principalmente no Brasil) sobre o subdesenvolvimento. Outro texto de importância fundamental é *Crecimiento, Desequilibrio y Disparidades: Interpretación del Proceso de Desarrollo Económico*, inserido no *Estudio Económico de América Latina 1949* (publicado pela primeira vez em 1950) que, segundo Furtado (1985: 76), utiliza uma linguagem mais sóbria, sem o tom polêmico do *Manifesto* e transmite com clareza a visão de Prebisch sobre o Sistema Centro-Periferia. Esses textos podem ser considerados a pedra fundamental da concepção inicial da CEPAL⁹⁸.

A solução apresentada para superar o entrave do subdesenvolvimento passaria pela industrialização com planejamento estatal, juntamente com medidas de proteção seletiva de importações (que veremos com mais detalhes no próximo capítulo).

O diagnóstico do subdesenvolvimento elaborado por Prebisch nos primeiros tempos da CEPAL sofre algumas modificações devido ao fato de que no início da década de 1960 a América Latina vivia um período de deterioração da situação econômica e social (além da perda de influência da CEPAL). Segundo Reino (1994: 33):

⁹⁸ Nos debates ocorridos dentro da CEPAL sobre o terceiro texto de Prebisch - *Problemas Teóricos e Práticos do Crescimento Económico*, inserido no *Informe* apresentado em 1951 no quarto período de sessões da CEPAL, realizado no México – é que Furtado (1985: 88-89) percebe que “o subdesenvolvimento configurava um quadro histórico qualitativamente distinto daquele que tínhamos no espírito quando teorizávamos sobre o desenvolvimento. Não se tratava de uma fase e sim de algo diferente, cuja especificidade cumpria captar”. No próximo item observamos mais detidamente essa percepção no pensamento de Furtado.

En buena medida, era el propio proceso de industrialización – y no su ausencia – lo que había ido creando las condiciones del estancamiento económico y la agudización de los conflictos sociales. En definitiva, lo que había ocurrido era que la industrialización había seguido caminos por completo diferentes a los postulados en la teoría, exacerbando problemas que supuestamente iba a permitir solucionar.

A análise de Prebisch⁹⁹, então, passa pelas seguintes modificações:

I) Mudanças de ênfase nos componentes anteriores de sua concepção no tocante ao planejamento estatal (que veremos com mais ênfase no próximo capítulo): priorização do crescimento das exportações industriais, passagem para novas etapas no processo de substituição de importações a fim de superar o estrangulamento externo, integração regional latino-americana para superar os problemas derivados da estreiteza do mercado.

II) Novos componentes da reflexão sobre o subdesenvolvimento: a) o processo de industrialização por si só não traz automaticamente maiores níveis de equidade na distribuição de renda, necessitando-se, portanto, de ações dirigidas para esse fim; b) ampliação da teoria do desenvolvimento com a inclusão de problemas de caráter sociológico e político (com a importante ajuda de José Medina Echavarría); c) maior preocupação com o problema da democracia (tema ausente por completo na década de 1950 e que alcança ênfase máxima nas décadas de 1970 e 1980); d) preocupação com a questão da distribuição de riqueza e de renda (rígida e desigual).

Em termos de reflexão sobre a temática nação - mais especificamente sobre o diagnóstico do subdesenvolvimento brasileiro – feita no Brasil entre 1950 e 1964, observava-se nesse período uma intensa discussão política sobre esse tema, além da discussão sobre os rumos que a nação deveria tomar.

Havia o confronto de dois campos antagônicos: o liberalismo econômico e o desenvolvimentismo, que remonta à década de 1940, com a controvérsia Gudín-Simonsen (como vimos no capítulo anterior) e que foi intensificada na década de 1950 (contando ainda com a participação de Gudín e não mais de Simonsen devido ao seu falecimento em 1948) com a entrada em cena de vários intelectuais e instituições especializadas, com destaque para Celso Furtado e CEPAL, que não somente deram consistência às ideias

⁹⁹ Os textos de Prebisch que retratam a mudança de sua concepção inicial são: *Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano* (1ª edição brasileira em 1964 e 1ª edição em espanhol em 1963) e *Nueva Política Comercial para El Desarrollo* (1964).

desenvolvimentistas apenas esboçadas (como vimos acima), como também participaram da polêmica brasileira, além de terem contribuído (mesmo indiretamente) para a elaboração dos planos de governo que seriam implementados na segunda metade dessa década (como o Plano de Metas, como veremos no próximo capítulo).

No campo do liberalismo, não entraremos em detalhes, posto que expusemos no capítulo anterior as ideias de Gudin, principal representante desse grupo no Brasil¹⁰⁰. Cabe aqui somente assinalar o fato de que Gudin liderou a partir de 1950, como resposta aos primeiros textos da CEPAL (publicados no Brasil na *Revista Brasileira de Economia*), uma ofensiva no plano acadêmico e no debate público em geral contra as ideias desse órgão da ONU, como observamos abaixo.

Gudin inicia seu ataque com uma série de conferências de Viner, economista ortodoxo e professor da Universidade de Princeton, cujo objetivo principal era desqualificar a análise de Prebisch, tida por ele como sem fundamento.

Posteriormente, continua sua cruzada contra o desenvolvimentismo, com um artigo seu – *O Caso das Nações Subdesenvolvidas* – publicado na *Revista Brasileira de Economia* de setembro de 1952, no qual adverte que os economistas não devem se intrometer em seara alheia, ou seja, não cabe a eles, mas aos engenheiros, a discussão dos aspectos tecnológicos do problema do desenvolvimento, pois segundo ele, o problema fundamental do progresso econômico depende de medidas econômicas relativas, por exemplo, ao comércio internacional, às instituições monetárias ou aos ciclos de negócios e mais: o desenvolvimento econômico é principalmente função do clima, dos recursos da natureza e do relevo do solo, o que explica o fato de regiões tropicais serem subdesenvolvidas, devendo a CEPAL, por isso, preocupar-se com a inflação, combater o nacionalismo e preocupar-se com a “excessiva proteção ao produtor ineficiente”, que leva a um grande desperdício de fatores escassos¹⁰¹.

Em mais um capítulo de sua história de ataque ao desenvolvimentismo, Gudin, em 1953, publicou no jornal *Correio da Manhã* uma série de cinco artigos com o título *A Mística do Planejamento*, cujo objetivo era atacar diretamente o texto da CEPAL – *Estudo Preliminar sobre a Técnica de Programação do Desenvolvimento Econômico* (apresentado

¹⁰⁰ Além de Gudin, outros nomes de peso do pensamento liberal brasileiro nesse período foram: Octávio G. de Bulhões, Dênio Nogueira e Daniel de Carvalho. Os principais órgãos de divulgação de suas ideias eram: a *Revista Brasileira de Economia*, a *Revista do Conselho Nacional de Economia*, o *Digesto Econômico* e a *Carta Mensal* (cf. BIELSCHOWSKY, 2000: 241-243 e 324).

¹⁰¹ Cf. Furtado (1985: 156-157).

na Conferência dessa instituição em maio de 1953 no Hotel Quitandinha e que defendia a técnica de planificação) - e desacreditar a política adotada pelo governo Vargas. Segundo Furtado (1985: 159):

Prebisch respondeu com outra série de artigos, que foram publicados no Diário de Notícias, em setembro do mesmo ano, sob o título de “A Mística do Equilíbrio Espontâneo da Economia”. Mas, ao tentar trazer de novo o debate para o plano das ideias, a resposta de Prebisch parecia fora de foco e mesmo na defensiva. Gudin simplesmente não acreditava em desenvolvimento que fosse fruto de ação deliberada do Estado. Seu pensamento estava na linha dos críticos do mercantilismo: o desenvolvimento surge naturalmente quando as forças do mercado se liberam das ataduras criadas pelo Estado, tidos em conta os constrangimentos de clima, recursos naturais e outros a que se referia em seu artigo. Em sua linguagem jornalística, afirmava muito sem provar nada e ainda apelava, ocasionalmente, para a invectiva. É natural que Prebisch evitasse o tom panfletário e parecesse na defensiva.

Ao mesmo tempo, Bulhões também partiu para o ataque ao texto da CEPAL através de um artigo publicado no *Jornal do Comércio* de 24 de maio desse ano sob o título *A Programação do Desenvolvimento Econômico*. Porém, a briga do articulista não era contra a programação em si, mas sim contra um tipo de planejamento que não levasse em conta os riscos da inflação. Ou seja, a estabilidade teria que ser programada e, uma vez que ela estivesse assegurada, o desenvolvimento viria espontaneamente. Furtado respondeu a Bulhões num artigo publicado no *Jornal do Comércio* de 22 de junho seguinte, transcrito em dois grandes jornais de São Paulo¹⁰² e na *Revista do Conselho Nacional de Economia* (edição de nov.- dez. de 1953) e que analisaremos no próximo capítulo por se tratar de um texto que trata das propostas de superação do subdesenvolvimento.

No campo do desenvolvimentismo, em especial na reflexão sobre o subdesenvolvimento como obstáculo à construção da nação, cabe destacar (além da CEPAL e Furtado), o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e o Partido Comunista Brasileiro (PCB).

O ISEB, criado em 1955 para ser um órgão vinculado ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), garantida sua autonomia administrativa, além de plena liberdade de pesquisa, de opinião e de cátedra, tinha como objetivo principal refletir e promover o

¹⁰² Cf. Furtado (1985: 160).

desenvolvimento nacional¹⁰³. Seus pesquisadores, apesar de suas diferenças teóricas e vinculações políticas distintas¹⁰⁴, apresentavam os seguintes pontos em comum quanto à reflexão sobre o diagnóstico do subdesenvolvimento, como Toledo (1997: 133-174) afirma:

I) A sociedade brasileira pós-1930 (entendida como pré-desenvolvimentista e em fase de transição) se encontraria dividida basicamente em dois setores: um de caráter dinâmico e produtivo (moderno) e que seria composto pela burguesia industrial, pelo proletariado (urbano e rural) e pela classe média produtiva e o outro, de caráter estático e parasitário, composto pela burguesia mercantil, pela classe latifundiária, pela classe média não produtiva e por parcelas do proletariado. Basicamente, o que dividia as classes sociais (inclusive dentro delas mesmas) era a relação que elas mantinham com o processo de industrialização que se iniciara no país, favorecendo-o ou obstaculizando-o. Os setores modernos, representados pelos estratos sociais que se constituíram a partir da destruição da antiga ordem econômico-social (pré-1930) seriam favoráveis à industrialização, enquanto os setores parasitários não. Segundo Toledo (1997: 134):

Estas classes do setor moderno – apesar de estarem em plena ascensão, do ponto de vista econômico, na fase de transição – se defrontariam com outros grupos sociais na estrutura das relações de classes. A persistência do fenômeno do “parasitismo social”, como herança da fase colonial, impediria a completa hegemonia dos interesses industriais ou “progressistas”; assim, a permanência de interesses retrógrados, decadentes, vai “contaminar” a estrutura das relações sociais.

II) Na formação social brasileira, a contradição *nação x antinação* seria o antagonismo principal existente na formação social brasileira. O pólo *nação* estaria representado pelos setores modernos, enquanto o pólo *antinação* estaria representado pelos setores parasitários¹⁰⁵. E enquanto o capitalismo avançado (com adoção das propostas da CEPAL numa versão mais nacionalista) não fosse implantado no Brasil, a contradição *capital x trabalho* ficaria em segundo plano.

¹⁰³ Cf. Toledo (1997: 203-204).

¹⁰⁴ Para mais detalhes, ver Toledo (1997).

¹⁰⁵ Apesar dessa definição ser um ponto em comum entre os autores isebianos, não há uma concordância final entre eles sobre os setores que compõem o pólo *antinação*. Segundo Toledo (1997: 137-138): “Para Vieira Pinto, R. Corbisier e N. W. Sodré, as forças que se agrupam em torno daqueles setores que obstaculizam o projeto nacional-desenvolvimentista têm no imperialismo o principal agente. G. Ramos e C. Mendes falam em centros dominantes ou metropolitanos como ‘forças opostas’ ao desenvolvimento. Mas nunca chegam a identificá-los com o conceito de imperialismo. Para H. Jaguaribe, o imperialismo jamais é privilegiado pela análise, uma vez que não é entendido a rigor e, em princípio, como força antagônica”.

Na década de 1960, porém, o autor percebe na maioria dos membros do ISEB uma análise crítica aos resultados da industrialização, que não realizou as promessas de autonomia e de auxílio da construção da nação. Segundo Toledo (1997: 175):

O reformismo, a denúncia do desenvolvimentismo como ideologia de classe (burguesia industrial), o novo caráter que esta ideologicamente passava a assumir (feições autoritárias, posto que se tratava não mais de promover, porém, de defender a todo custo o desenvolvimento realizado em bases capitalistas), a percepção de que a expansão do capitalismo brasileiro avançava para uma crise de estagnação, a afirmação do socialismo como alternativa viável para a superação das contradições do capitalismo periférico constituíam-se em claras indicações de que a ideologia do desenvolvimento nacional, no interior do ISEB, não mais detinha os privilégios de anos atrás.

O PCB pode ser enquadrado como desenvolvimentista devido ao fato de comungar das propostas da CEPAL e dos desenvolvimentistas nacionalistas (como Celso Furtado) para a superação do subdesenvolvimento (como veremos no próximo capítulo). Porém, quanto à reflexão para entender as causas do subdesenvolvimento brasileiro, adotavam a perspectiva marxista e as teses da III Internacional Comunista para os países coloniais e atrasados¹⁰⁶. Tal análise é denominada por Mantega (1984) de modelo democrático burguês, consolidado no final dos anos 1950 nas reflexões de Nelson Werneck Sodré e Alberto Passos Guimarães.

Conforme esse modelo, a agricultura brasileira possuía características semifeudais e era voltada para a exportação de produtos primários coloniais, entrave à expansão das forças produtivas industriais. E tal situação se conservava devido ao imperialismo, principal inimigo do desenvolvimento da nação e aliado das forças retrógradas ligadas aos interesses agrários. Para romper tal situação se faria necessária uma revolução democrático-burguesa, fato que se tornou possível na década de 1950 devido à nova configuração socioeconômica que surgia no país: a burguesia nacional despontava como uma classe social que tinha interesse no desenvolvimento das forças produtivas e podia ser vista como uma forte aliada dos trabalhadores (pois ambas as classes tinham interesse em erradicar os entraves feudais que ainda dominavam boa parte da estrutura econômica brasileira, em estancar a exploração imperialista e em criar um amplo mercado consumidor).

¹⁰⁶ Para mais detalhes, ver Mantega (1984: 144-152).

Dentro do PCB e numa posição crítica a esse modelo, destacamos a reflexão elaborada no período por Caio Prado Jr., presente nas obras *Diretrizes para uma Política Econômica Brasileira* (1954), *Esboço dos Fundamentos da Teoria Econômica* (1957), *A Revolução Brasileira* (1966), *A Questão Agrária no Brasil* (1979)¹⁰⁷.

Caio Prado Júnior, fundamentado nas suas reflexões das décadas de 1930 e 1940 (como vimos no capítulo anterior), afirma que o Brasil nunca passou por uma etapa feudal, posto que desde o início da colonização foi inserido (de maneira subordinada) no circuito da exploração capitalista, dado o seu sentido, como ele já afirmava na década de 1930 em *Formação do Brasil Contemporâneo* (cuja 1ª edição é de 1933), o que explicava o fato da agricultura brasileira voltada para a exportação ter se caracterizado por relações capitalistas e também a situação de subordinação brasileira ao centro do capitalismo nas décadas de 1950 e 1960, apesar da industrialização. Segundo Rêgo (2000: 147):

O que é importante na análise caiopradiana das transformações estruturais decorrentes do processo industrializador é a apreensão da perversa dialética do nosso desenvolvimento, no sentido de que ao mesmo tempo alcança níveis adiantados de estruturação capitalista da produção e preserva os processos de reprodução da subordinação internacional, da exclusão econômica e da desigualdade social.

Para Caio Prado, esse desenvolvimento não se fez tão somente como resultado ou decorrência imediata da expansão da produção agroexportadora, mas foi justamente estimulado nos momentos de crise que impõe severas restrições na dinâmica de exportação e importação. São nesses momentos que ocorrem os “processos de nacionalização” de nossa economia. (...). A análise procura ressaltar que o caráter dessas crises é fundamentalmente estrutural, ou seja, decorre da sujeição de nosso processo de desenvolvimento a um dinamismo que sempre esteve centrado nas oscilações de circunstâncias externas e sem possibilidade de controle nacional.

Na verdade, permanecemos na condição de subdesenvolvidos, não porque estamos atrasados em relação aos países desenvolvidos, mas sim por causa de nossa condição subordinada, periférica e dependente¹⁰⁸.

Podemos afirmar, então, que na reflexão de Caio Prado Jr. jamais se faria possível uma aliança entre a burguesia industrial e a classe trabalhadora para combater o imperialismo e promover uma industrialização, pois esta sempre se caracterizou pela

¹⁰⁷ Composta de textos publicados entre 1960 e 1964 na *Revista Brasiliense*. Além dessas obras destacamos as edições da década de 1960 de *História Econômica do Brasil* (cuja 1ª edição é de 1945), que atualizam sua reflexão sobre as causas do subdesenvolvimento brasileiro.

¹⁰⁸ Cf. Rêgo (2000: 166-167).

subordinação e pela não superação do caráter colonial de nossa economia, algo que perdurava nas décadas de 1950 e 1960.

Outras questões da economia pouco foram discutidas pelos socialistas (PCB e Caio Prado Jr.) como Bielschowsky (2000: 206-207) afirma:

Todas as questões básicas da economia brasileira foram tratadas, nas análises dos socialistas, como problemas decorrentes do imperialismo e da estrutura agrária. Os socialistas pouco discutiram a problemática cambial e, quando o fizeram, submeteram a reflexão à relação entre o liberalismo e o imperialismo. A inflação foi, igualmente, tema secundário no pensamento desses autores. Na maioria das menções à questão, apareciam argumentos relativamente pobres, como o de que a inflação é fruto da desvalorização cambial (decorrente da insuficiência de divisas causada pelos lucros remetidos pelo capital imperialista) ou como o de que é resultado de insuficiência de oferta agrícola (acarretada pelo monopólio da terra por latifundiários). No nível do padrão analítico, a participação dos socialistas no debate sobre inflação estava muito abaixo daquela que se observou no debate entre estruturalistas e monetaristas. Fazia-se uma interpretação semelhante, em vários pontos, à da CEPAL – insuficiência de divisas e de oferta agrícola, por exemplo – mas não se alcançava a força analítica da CEPAL. O único trabalho da corrente socialista que apresentava esforço de sistematização no tratamento da questão inflacionária é o de Guimarães (1963), no qual a inflação seria consequência, em primeiro lugar, da estrutura concentrada de propriedade (na qual têm “posição dominante as formas mais desenvolvidas da propriedade do capital monopolista estrangeiro e as formas subdesenvolvidas da propriedade das oligarquias agrárias”) e, em segundo, de uma política econômica governamental a serviço desses interesses, praticando reformas cambiais, descontrole do comércio exterior e das despesas públicas e expansão creditícia, de modo a reforçar seus lucros ou socializar suas eventuais perdas. Essa interpretação tinha, aliás, afinidade com uma outra preocupação dos intelectuais socialistas, notadamente Heitor Ferreira Lima e Aristóteles Moura, ao tentar demonstrar que havia grande concentração da propriedade, sobretudo nos setores da economia em que predominava o capital estrangeiro.

Dentro do desenvolvimentismo, mas numa posição independente, citamos a reflexão de Ignácio Rangel que diagnostica o subdesenvolvimento brasileiro nos pontos que expomos abaixo¹⁰⁹.

Um primeiro ponto a ser observado encontra-se no fato de que, apesar de Rangel ter compartilhado com Furtado a explicação central da industrialização pelo PSI, havia diferenças substanciais entre eles, como Mantega (1984: 103) afirma:

De saída, Rangel distingue-se de Furtado ao empregar os conceitos básicos do materialismo histórico como valor, taxa de mais valia, exploração e outros; ao contrário de Furtado, que oscila entre o universo conceitual clássico e neoclássico. Porém, ambos se encontram sob forte influência de Keynes e sucessores (no caso de Furtado nota-se a de Joan Robinson) e Rangel busca no economista inglês o

¹⁰⁹ Baseamos a exposição das ideias de Rangel em Mantega (1984: 102-123) e em Bielschowsky (2000: 209-239).

complemento da teoria marxista da acumulação, integrando-se nas fileiras cada vez mais numerosas, na economia política contemporânea, daqueles que procuram celebrar o casamento entre Marx e Keynes.

Um segundo ponto importante do pensamento de Rangel e que se constitui no elemento chave de sua teoria desenvolvimentista se encontra na sua tese da dualidade que, resumidamente, mostra que na história do Brasil ocorreu, diferentemente do esquema clássico marxiano de sucessão de modos de produção, uma sequência de pares de modos de produção simultâneos, determinados por relações de produção internas e externas¹¹⁰. No latifúndio, por exemplo, haveria relações de produção feudais (“polo interno” da economia para Rangel) e nos setores ligados ao comércio internacional, relações capitalistas (“polo externo” da economia, através do qual a economia ligava-se ao resto do mundo, segundo Rangel). Nas palavras de Bielschowsky (2000: 213):

A ideia da simultaneidade de dois modos de produção, ou de duas “formações econômicas dominantes”, constituía a peça central da tese da dualidade básica da economia brasileira, segundo a qual cada “formação” teria, por sua vez, uma dupla natureza, relativa, respectivamente, a suas relações “internas” e “externas”. O latifúndio, por exemplo, seria “internamente feudal e externamente capitalista” (Rangel, 1957a: 30). Com isso, o autor quis dizer que suas relações de produção internas seriam feudais e que, nas relações com a outra formação dominante e com o resto do mundo, o latifúndio teria o comportamento de uma empresa comercial. Além disso, através dessa dupla natureza, as duas formações interagem (...).

A partir do início do século XIX, dentro dessa tese, a história brasileira se consistiu de uma sucessão de três etapas de dualidades. Uma etapa se sucedia a outra devido a crises, que poderiam se manifestar tanto na esfera de relações de produção “internas” quanto na esfera de relações “externas” e que afetariam de maneira decisiva o desenvolvimento das forças produtivas.

A primeira dualidade (iniciada no primeiro quartel do século XIX devido à crise da colonização portuguesa) era composta, no “polo interno”, pelo escravismo (fazenda escrava), e no “polo externo” pelo capitalismo mercantil.

A segunda dualidade (originada com a abolição do comércio de escravos na segunda metade do século XIX e que determinou a crise nas relações de produção da

¹¹⁰ Segundo Bielschowsky (2000: 215), a tese da dualidade foi formulada em 1953 e foi acrescida posteriormente do elemento político em Rangel (1962b) com a seguinte reflexão: a dinâmica da dualidade teria a sua contrapartida política, ou seja, a superestrutura política acompanharia as mudanças na infraestrutura econômica dual. Com isso, o Estado brasileiro seria o reflexo da dualidade básica da economia e da sociedade.

fazenda escravista e forçado sua passagem ao “latifúndio feudal”, sob a pressão do desenvolvimento das forças produtivas no ciclo expansivo do café) se constituía, então, no “polo interno”, pelo latifúndio feudal e, pelo “polo externo”, o capital mercantil preexistente (aparecendo de forma embrionária o futuro capital industrial).

A terceira dualidade (na qual se deu partir da crise nas relações externas de produção, cujo marco principal foi a Grande Depressão da década de 1930) se constituiu, no “polo interno”, pela continuação do latifúndio feudal (que não fora afetado em sua essência pela crise externa) e, no “polo externo” (devido ao declínio do capital comercial a partir da crise externa) pelo capitalismo industrial. Rangel a considera uma etapa decisiva da dualidade brasileira. Nas palavras de Bielschowsky (2000: 216):

Como vimos, a dualidade surgira, segundo Rangel, da circunstância de que o desenvolvimento brasileiro se dera como complemento das economias desenvolvidas. No momento em que esse desenvolvimento passa a ser regido por uma dinâmica interna, baseada na produção industrial para o mercado doméstico, a base para a existência da dualidade estaria desmoronando, e a “lei da dualidade” passava a perder a validade. A etapa em curso corresponderia ao final de ‘um modo de ser próprio do Brasil, que não se pode resolver senão pela progressiva aproximação dos polos da dualidade’ (Rangel, 1962b: 233). À medida que se homogeneizavam as relações de produção, com a transformação do latifúndio feudal em unidade capitalista, aproximava-se a última fase da dualidade na economia brasileira, representada pela “paralela conversão do capitalismo privado em capitalismo de Estado, que é o germe da futura dualidade – estatal nas relações econômicas externas e capitalista privada nas internas” (Rangel, 1962b: 233). O novo pacto de poder se faria entre capitalistas e trabalhadores. Estes contariam, para uma transição para o socialismo, com a circunstância de que o processo de desenvolvimento econômico exigia a formação de um capitalismo de Estado. A transição para o socialismo representaria então o final da dualidade básica da economia brasileira (Rangel, 1962b: 235).

Um terceiro ponto a se destacar do pensamento de Rangel encontra-se na sua análise original da inflação brasileira, cujos fatores causadores seriam:

I) Monopsônios e oligopsônios de comercialização, responsáveis pela elevação artificial dos preços agrícolas e pela consequente obstaculização dos aumentos de produção.

II) O latifúndio feudal, responsável pelo aumento do exército industrial de reserva¹¹¹, o que possibilitou à indústria aumentar a taxa de exploração e com isso, deprimir o

¹¹¹ Segundo Mantega (1984: 103) tal situação era agravada pela própria capitalização da agricultura brasileira (transformação do latifúndio feudal em latifúndio capitalista), pois liberava um número ainda maior de trabalhadores para compor o exército industrial de reserva nos grandes centros urbanos.

mercado consumidor e causar capacidade ociosa com a consequente situação de preços industriais elevados.

Da combinação desses fatores os resultados se manifestariam numa insuficiência crônica da demanda e num persistente processo inflacionário¹¹² que, surpreendentemente, não levou a economia brasileira para a estagnação, mas sim para o desenvolvimento. Segundo Mantega (1984: 105):

Novamente o autor de A Inflação Brasileira se distinguia de Furtado e da maioria de seus contemporâneos, todos empenhados em combater a “grande ameaça” para o desenvolvimento representada pela persistente alta de preços da economia brasileira. Para Rangel era justamente a inflação que sustentava o ânimo da economia, estimulando as imobilizações de capital ou novos investimentos, mesmo na falta de mercado consumidor para absorver os produtos adicionais. É que a inflação corroi os ativos monetários que porventura permaneçam nas mãos dos empresários e da alta classe média, impelindo ambos a transformar o seu dinheiro em bens materiais, menos sujeitos à desvalorização. Então, esses segmentos sociais preferiam realizar investimentos mesmo sem mercado garantido (às vezes na aquisição de terrenos, construções, etc.) ou aplicar o seu dinheiro em bens de consumo duráveis, mesmo sem a iminente necessidade de consumi-los, com o único fito de resguardar-se da corrosão inflacionária. Note-se que naquela época, não havia alternativas financeiras para a aplicação de dinheiro no precário sistema financeiro brasileiro, uma vez que as taxas de juros eram regidas pela lei da usura e situavam-se, via de regra, muito abaixo do índice inflacionário. Dessa maneira, os capitalistas brasileiros exerciam a política do mal menor, minimizando suas perdas com a inflação.

Feita a exposição do diagnóstico do subdesenvolvimento como obstáculo à construção da nação, tanto no Brasil como no exterior, passamos à análise das reflexões produzidas por Celso Furtado sobre esse tema no próximo item.

¹¹² Segundo Mantega (1984: 104), “(...) deve-se assinalar que o diagnóstico de Rangel sobre a agricultura brasileira destoava do de Furtado e de boa parte dos pensadores de esquerda da época (denominados estruturalistas), que atribuíam ao campo uma incapacidade estrutural de cumprir sua parte na expansão do capitalismo no Brasil, isto é, fornecer matérias-primas e alimentos baratos e em grande quantidade. Todos estavam de acordo, evidentemente, de que a agricultura brasileira era atrasada, porém, para Rangel isso se devia menos à estrutura agrária e mais ao setor de comercialização, que interceptava os estímulos de preços altos, que fariam a produção aumentar. Então, não haveria uma inelasticidade da oferta agrícola, como pensava a maioria dos autores da época, inclusive Furtado, porque a oferta agrícola aumentaria caso os produtores se beneficiassem dos preços pagos pelos consumidores”.

3) A CONSTRUÇÃO DA NAÇÃO E O SUBDESENVOLVIMENTO NO PENSAMENTO DE CELSO FURTADO

A partir do contexto em que Furtado reflete sobre a construção da nação, e em especial neste capítulo sobre o subdesenvolvimento como obstáculo para que tal intento se realize, faremos, neste item uma reflexão, a partir de suas obras e de sua atuação, sobre como evolui o seu diagnóstico do subdesenvolvimento, abarcando desde a sua tese de doutorado em Paris, passando pela sua atuação na CEPAL e na SUDENE até 1964, com o golpe militar.

Dentro de sua busca em diagnosticar o subdesenvolvimento, Furtado (1985: 170) trabalhava sua reflexão em três frentes: i) teoria do desenvolvimento: gênese histórica e mecanismos de acumulação; ii) economia brasileira: perspectiva histórica e problemas conjunturais; iii) crítica das ideias sobre desenvolvimento econômico.

Baseados nessa divisão de frentes que Furtado fazia, faremos a exposição e análise da reflexão de Furtado produzida no período, dividida da seguinte maneira: primeiramente veremos a fundamentação teórica que sustenta o seu diagnóstico sobre o subdesenvolvimento (incluindo sua crítica das ideias sobre desenvolvimento econômico), posteriormente, observaremos como o pensador que analisamos reflete sobre a formação econômica do Brasil e sua ligação com a economia brasileira dentro das décadas de 1950 e 1960, como aplicação desse instrumental de análise.

3.1) O Diagnóstico do Subdesenvolvimento: Fundamentação Teórica e Crítica à Concepção Dominante

Os documentos da CEPAL acerca do diagnóstico do subdesenvolvimento (que analisamos no item anterior) refletem também a posição de Furtado sobre esse fenômeno. Porém, mesmo com essa adesão, ele não deixa de fazer um caminho próprio para entender com mais clareza esse fenômeno ao fazer uma fundamentação teórica, a nosso ver, mais aprofundada do que aquela feita por Prebisch nas suas reflexões que, apesar de ter feito críticas à concepção dominante da ciência econômica com a teoria da deterioração dos termos de intercâmbio, pouco aprofundou nessa crítica e nessa teoria alternativa. Não queremos dizer com isso, obviamente, que a reflexão de Prebisch não

tem nenhuma importância. Muito pelo contrário: é um marco no pensamento econômico por ter lançado a semente, mas isso não nos isenta de mostrar que Furtado foi quem aprofundou mais nesse terreno nos seus textos produzidos nas décadas de 1950 e 1960, como observamos nos parágrafos seguintes.

O primeiro trabalho de Furtado dentro dessa linha de fundamentação teórica e crítica à concepção dominante que temos notícia é o artigo *Formação de Capital e Desenvolvimento Econômico* (2007)¹¹³. Nele, há uma resposta do autor às considerações de Ragnar Nurkse sobre o subdesenvolvimento em seis conferências preferidas na Fundação Getúlio Vargas em julho e agosto de 1951, reunidas na *Revista Brasileira de Economia* (nº 4, ano 5, dezembro de 1951)¹¹⁴ e depois, com revisões e acréscimos, publicadas no livro *Problemas da Formação de Capital em Países Subdesenvolvidos* (1957), analisado no item anterior, justificando, portanto, a nossa análise somente à crítica de Furtado, como segue nos parágrafos abaixo.

Furtado inicialmente elogia o esforço de Nurkse, economista de país desenvolvido, em compreender, através da aplicação do instrumental analítico moderno, a realidade dos problemas de desenvolvimento das regiões atrasadas do mundo. Porém, isso não o isenta de tecer considerações (com algumas críticas) a essa análise, principalmente a três temas: i) a teoria do desenvolvimento econômico; ii) o problema das relações entre a propensão a consumir e a intensidade do desenvolvimento; iii) a questão dos efeitos das inversões sobre o balanço de pagamentos.

Sobre a teoria do desenvolvimento econômico, destacamos as seguintes observações de Furtado:

I) Segundo Nurkse, o problema básico dos países subdesenvolvidos estaria na falta de estímulo às inversões (devido à limitada capacidade de absorção do mercado) e não na escassez de poupança. Para Furtado, esse problema não tem o alcance que Nurkse pretende dar, pois sempre que os países subdesenvolvidos tivessem oportunidade de realizar suas inversões com vistas ao mercado externo, o problema não existiria, ou seja, o problema fundamental estaria na inexistência de um mercado externo em expansão.

¹¹³ Publicado pela primeira vez em 1952, como observamos no item anterior.

¹¹⁴ Essas conferências estão também reunidas em *Memórias do Desenvolvimento* (ano 1, nº 1, junho de 2007, p. 17-192), como dissemos no item anterior, em especial na nota de rodapé 86 (p. 77).

II) A forma como Nurkse apresenta o problema da pequenez do mercado como empecilho ao desenvolvimento não deixa claro o seguinte: pequeno em relação a quê? Nas palavras de Furtado (2007: 198):

Um mercado é pequeno com relação a alguma coisa. E no caso em questão o mercado dos países subdesenvolvidos é pequeno com relação ao tipo de equipamento que se usa nos países desenvolvidos. Não é essa uma dificuldade fundamental no processo de desenvolvimento econômico, e sim accidental. No processo de desenvolvimento dos países que são hoje altamente industrializados, as inovações técnicas iam sendo utilizadas sempre que economicamente se justificassem.

III) Nurkse se utiliza da teoria de Schumpeter, na qual o empresário criador é figura central no processo de desenvolvimento econômico, e na qual não há nenhum conteúdo histórico, reduzindo, portanto, o problema do desenvolvimento econômico. Segundo Furtado (2007: 200): “Em realidade o problema do desenvolvimento econômico é um aspecto do problema geral de mudança social em nossa sociedade, e não poderá ser totalmente compreendido se não se lhe devolve o conteúdo histórico”.

IV) Nurkse também se utiliza da teoria de Schumpeter para propor “ondas de inversão”, ou seja, investimentos simultâneos para as economias subdesenvolvidas saírem do estado estacionário em que se encontram e partir para o desenvolvimento. Porém, segundo Furtado (2007: 201):

Utilizar essa teoria como explicação do ponto de partida de um processo de crescimento numa economia subdesenvolvida nos parece afastar-se muito da realidade. Para uma economia subdesenvolvida, começar um processo de desenvolvimento com seus próprios recursos e pela ação espontânea de seus próprios empresários é, para usar uma frase corrente, como levantar-se pelos próprios cabelos.

Sobre as propostas de superação do subdesenvolvimento de Nurkse e de Furtado, as discutiremos com mais detalhes no próximo capítulo.

V) Furtado apresenta suas ideias sobre o processo de desenvolvimento, que se constitui no capítulo 6 de *Economia Brasileira – Formulação Teórica do Problema do Crescimento Econômico* – e no capítulo 2 de *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento – O Mecanismo do Desenvolvimento*. Fazemos a discussão dessas ideias quando analisamos este livro (mais à frente).

Acerca das ideias de Nurkse sobre propensão a consumir e a intensidade do desenvolvimento, Furtado faz as seguintes observações, concordantes com as feitas por Nurkse:

I) Nos países subdesenvolvidos, segundo Nurkse, há uma elevada propensão a consumir, causada pelo efeito demonstração (tese de Duesenberry). Segundo Furtado (2007: 208-209):

Assim como os grupos sociais de baixas rendas tendem a imitar, em seus padrões de consumo, aqueles que lhes estão por cima na escala social, os países pobres tendem a copiar as formas de vida dos ricos. Se a renda real per capita cresce mais rapidamente nos países ricos que nos pobres, aquele mecanismo faz que aumente a propensão a consumir nos países pobres. Ao diminuir concomitantemente a propensão a poupar nos países pobres, também se reduz o ritmo de crescimento destes, o que tende a acentuar a disparidade entre as rendas reais de países ricos e pobres.

E esta é uma observação de grande importância porque põe em evidência que o processo de desenvolvimento dos países atualmente subdesenvolvidos não pode alcançar espontaneamente seu ritmo ótimo. A tendência a aumentar da propensão a consumir, resultante das disparidades internacionais de renda real, determina uma redução progressiva no ritmo do crescimento espontâneo dos países que ficaram atrasados no processo de desenvolvimento.

Essa reflexão será o ponto de partida para elementos que Furtado desenvolve na década de 1970 sobre o mimetismo dos padrões de consumo do centro/modernização, isto é, industrialização visando a suprir a demanda das classes média e alta da periferia por bens consumidos no centro capitalista por essas classes.

II) Sobre a intensidade do desenvolvimento (ou intensidade do crescimento, posto que Furtado ainda não faz diferenciação entre esses termos nesse período, tal como a CEPAL também não), Nurkse a vê como função de duas relações: a) investimentos-renda nacional; b) riqueza reproduzível empregada no processo produtivo - renda nacional. Elas são fortemente influenciadas por fatores institucionais e de outras ordens que atuam sobre a propensão a consumir, ponto no qual Furtado concorda e incorpora à sua análise que, contudo, não é completa se não for incorporada a história, pois, segundo ele,

o processo histórico do desenvolvimento da economia capitalista é um problema de grande amplitude que ultrapassa os limites da análise econômica. Não obstante, é ponto mais ou menos pacífico que esse processo teve sua origem nos contatos culturais resultantes das correntes de comércio que, vindas de fora, foram criando na Europa Ocidental uma classe empresária. Essa classe, dotada de espírito de lucro, se constituiu um elemento social dinâmico, em choque com as

comunidades feudais. Os hábitos de consumo, influenciados por tradições religiosas e sociais, só lentamente se foram transformando. Em nossos dias o processo praticamente se inverteu. Graças à enorme força dos meios de propaganda e comunicações, os hábitos de consumo vão na frente, como o carro diante dos bois. Há em razão disso motivos para crer que o desenvolvimento espontâneo dos países subdesenvolvidos atuais se realiza com ritmo muito inferior ao que seria de esperar das potencialidades dessas economias e do progresso alcançado pela técnica. Como superar essa dificuldade é, por certo, um dos problemas mais sérios que se apresentam aos economistas de nossa época¹¹⁵.

Sobre a questão dos efeitos das inversões sobre o balanço de pagamentos, discordando de Nurkse, Furtado (2007: 219-220) mostra que sempre nas etapas iniciais de desenvolvimento há uma grande dependência das importações de bens de capital para suprir a industrialização, dentro de um processo que tal demanda tende a crescer mais que a renda nacional e as exportações. Esse processo gera desequilíbrios, traduzidos em excedentes de produção interna e em saldos desfavoráveis no balanço de pagamentos, que são corrigidos com atraso e com inflação, dificultando, por conseguinte, a política de estabilização.

Por fim, Furtado (2007: 221) destaca, na sua visão, o que seria a contribuição mais importante de Nurkse:

Na realidade, talvez a contribuição mais importante do professor Nurkse em suas conferências seja a forma como relaciona a política fiscal com o problema da poupança nos países subdesenvolvidos. Se bem que esse seja o problema central do desenvolvimento econômico atual, é ele geralmente mal compreendido. Não são incentivos para inverter o que falta em nossa economia. Faltam, sim, estímulos para poupar. Esse problema é muito mais profundo do que o de uma simples organização de mercado de capitais. Dados os fortes estímulos para consumir que nos vêm das economias mais avançadas e que tão bem explica o professor Nurkse, muito dificilmente nossa economia poderá chegar espontaneamente, na atual fase de desenvolvimento, a um alto nível de poupança. Se desejamos caminhar para um desenvolvimento mais intenso e equilibrado, temos que colocar em primeiro plano o problema de poupança. Um país como o Brasil tem uma grande margem potencial de poupança, a qual está apenas esperando por formas compulsórias de captação. Pensar em recriar no Brasil as formas espontâneas de poupança do século passado [XIX] é uma grande falta de realismo. Nesse erro não caiu o Prof. Nurkse e é essa certamente a maior lição que nos deu.

Nessa discussão com Nurkse, Furtado caminha ainda muito dentro do terreno da ciência econômica, mas, dadas as influências de sua formação acerca do papel da história, dá seus passos para um diagnóstico do subdesenvolvimento em bases cada vez

¹¹⁵ Furtado (2007: 213).

mais interdisciplinares. Apesar das mediações sobre a singularidade desse fenômeno, há nele de maneira muito forte o modelo dos países desenvolvidos.

Em outro trabalho, *As Categorias Fundamentais do Processo Histórico do Crescimento Econômico*, primeiro capítulo de *A Economia Brasileira* (1954a), Furtado trabalha mais especificamente dentro do campo da fundamentação teórica que sustenta seu diagnóstico do subdesenvolvimento.

Inicialmente, o autor chama a atenção para o fato de que se vive um processo de mudança cultural no qual o campo de mais rápida transformação na sociedade moderna tem sido o da técnica, que o leva aos seguintes questionamentos¹¹⁶:

Por que constitui a técnica o campo de mais rápida mudança em nossa sociedade? Que diferença existe entre nossa civilização “tecnológica” e aquelas que a precederam? Estas questões estão no centro do problema do crescimento das economias industriais modernas, nas quais o processo de formação de capital se articula intimamente com o desenvolvimento da tecnologia. A análise desse problema dentro de uma perspectiva histórica é de importância fundamental para compreender as modificações estruturais que estão ocorrendo atualmente na economia brasileira.

Ou seja, Furtado busca uma fundamentação teórica para entender o processo de transformações da economia brasileira e para entender a condição de país subdesenvolvido a partir da ideia de progresso tecnológico.

Dentro dessa busca, então, o autor inicia sua fundamentação com a discussão das formas de apropriação do excedente nas civilizações anteriores ao capitalismo, ou seja, comércio ou apropriação direta, estabelecendo como dado o fato de que praticamente “(...) todas as comunidades humanas produzem, ou podem produzir, mais do que o estritamente necessário para a sobrevivência dos seus membros”¹¹⁷.

Sobre a apropriação direta, Furtado preocupa-se de início em relacioná-la com o progresso tecnológico que, na sua visão, não ocorre porque esse processo se constitui no apoderamento do excedente de produção de uma comunidade por parte de outra, com o conseqüente aumento da sua disponibilidade de bens acima de suas necessidades imediatas e também ao desinteresse de modificações nas técnicas de produção, dada a não necessidade para que isso ocorra. O limite do crescimento desse tipo de economia se

¹¹⁶ Furtado (1954a: 21-22).

¹¹⁷ Furtado (1954a: 22).

encontra somente na sua expansão geográfica (o sistema de produção não se modifica, somente o de distribuição).

Sobre o comércio, observamos a ênfase do autor ao fato dele ter sido a forma principal de acumulação de riqueza nas civilizações antigas, superando a apropriação direta (apesar de sempre ter existido e se constituído a base dos sistemas econômicos). Tal fato é explicado, na sua visão, devido ao considerável aumento de produtividade proporcionado por essa atividade, que por sua vez é resultado dos seguintes fatores: i) indução à especialização e à divisão do trabalho entre distintas regiões; ii) difusão de técnicas de produção mais eficientes.

Contudo, esse sistema de especialização produtiva entre regiões (fator primário do incremento de produtividade que traz o comércio) pode entrar em decadência se não houver uma superestrutura que continue a sustentá-la. Segundo Furtado (1954a: 26):

Um sistema de especialização e divisão do trabalho desse tipo entrou em rápida decadência com a desarticulação do Império Romano. Desaparecida a superestrutura que constituía a maquinaria administrativa e militar do Império, dificultando-se progressivamente os contatos comerciais, despovoando-se as cidades, a produção agrícola tendeu a reduzir-se ao estritamente necessário para atender às necessidades das próprias populações rurais. Aparece, em consequência, como forma regressiva, a economia fechada dos grandes domínios.

A partir daí é que se compreende a sua visão do feudalismo como uma forma regressiva de organização social, resultado de um processo involutivo. Nas palavras de Furtado (1954a: 26-27):

A economia feudal é uma economia que se fechou sobre si mesma por impossibilidade de utilizar toda sua capacidade produtiva. Seu nível técnico pode, portanto, estar muito acima do mínimo requerido para a simples subsistência da comunidade. Destarte, essa economia está em condições de reagir rapidamente ante o primeiro reatamento de atividades comerciais. Assim, ao entrar em refluxo a maré muçulmana e ao reatar-se o comércio bizantino com as costas italianas, desencadeia-se através das costas e dos grandes rios da Europa um processo cumulativo que rapidamente irá reintegrando em um só sistema produtivo as comunidades economicamente semi-isoladas da Europa feudal.

Com o início da Idade Moderna (transição do feudalismo para o capitalismo) iniciou-se, então, o período do capitalismo comercial. Nele, segundo Furtado, a base das economias comerciais encontra-se na elevação da produtividade (consequência direta da

divisão geográfica do trabalho, tal como ocorria nas civilizações da Antiguidade), cuja parte substancial fica nas mãos dos donos dos meios de transporte, que funcionam como peça central do sistema¹¹⁸. A expansão comercial se constituía como necessária para que a riqueza acumulada encontrasse possibilidade de aplicação no processo produtivo (criação de meios de transporte, instalação de feitorias, etc.) que, no entanto, poderia se defrontar com limites de diversas ordens (como choques entre potências comerciais, por exemplo), levando-a ao ponto de saturação. Nesse caso, a consequência seria a dissociação entre o comércio e a processo produtivo, dado o mecanismo de acumulação nesse tipo de economia. Ou seja, mesmo sem a expansão, o comércio ainda geraria uma grande massa de excedente de riqueza que seria desviada do sistema produtivo (pois não haveria possibilidade de introduzi-la, dadas as limitações listadas acima) para ser aplicada em outros setores da atividade humana, como obras improdutivas, por exemplo.

Furtado, para complementar sua análise das economias comerciais, cita o caso singular da Espanha (para ele, semelhante em muitos pontos às atividades comerciais), pois mostra um caso em que a entrada maciça no país de ouro e prata provocou um forte aumento da demanda com oferta insuficiente de bens para satisfazê-la, levando à procura de bens importados e ao desencorajamento das atividades produtivas internas, “(...) pois sempre se podia importar por preços mais baixos do que aqueles que eram remuneradores para os produtores internos”¹¹⁹.

Feitas essas considerações, o autor parte, então, para a discussão sobre o incremento da produtividade física na economia industrial. Dentro dessa reflexão, cabe destacar a seguinte passagem de Furtado (1954a: 34):

No momento em que se descobre que o aumento de produtividade pode ser conseguido não somente expandindo o comércio mas também utilizando melhor os fatores de produção disponíveis dentro da comunidade, dá-se o passo decisivo que levará à economia industrial.

Sobre a natureza do lucro industrial, Furtado (1954a: 36) mostra que há uma diferença fundamental em relação ao lucro mercantil: este se constituía em uma riqueza que podia ser acumulada em forma líquida indefinidamente (ou seja, entesourada)

¹¹⁸ Segundo Furtado (1954a: 27): “Foi esse o mecanismo básico de acumulação de riqueza de todas as civilizações estritamente comerciais, como a dos fenícios e cartagineses, a das cidades italianas que floresceram em fins da Idade Média e começos dos tempos modernos, etc. Também tem sido essa uma das formas principais de acumulação de riqueza de todas as civilizações até nossos dias”.

¹¹⁹ Furtado (1954a: 31).

enquanto aquele, oriundo das atividades de natureza industrial, possui uma característica distinta:

O lucro industrial é, em última instância, um pagamento a um fator de produção (a atividade empresária), e se incorpora necessariamente ao preço de venda do artigo produzido. Conjuntamente com os salários e outros pagamentos a fatores empregados na produção, constitui ele a contrapartida financeira de uma operação real de produção. Isto significa que o lucro só chega a ter uma existência real quando o bem produzido é vendido. Se o bem ainda não foi vendido a seu utilizador final, qualquer pagamento a fatores, que se tenha realizado, será uma simples operação de crédito. Se se efetiva a venda, a um preço adequado, a operação de crédito se liquida com êxito; caso contrário a liquidação se faz com perda para alguém. É por essa razão que o lucro industrial não pode ser entesourado ou conservado permanentemente em forma líquida, como ocorria com o lucro obtido no tráfico comercial¹²⁰.

Então, continuando sua análise, Furtado mostra que o mercado interno é fator dinâmico fundamental para o sucesso de uma economia industrial, visto que o empresário industrial dele depende para poder reintroduzir seu lucro no circuito econômico, sob pena da economia tender à contração e aquele lucro desaparecer¹²¹.

Porém, para poder manter e aumentar seus lucros, o empresário industrial necessitará cada vez mais do progresso tecnológico, como Furtado (1954a: 45) afirma:

Contudo, a característica que mais diferencia a economia industrial é certamente o processo de formação do lucro. O empresário deve partir do princípio de que tanto o preço de venda de seus produtos como o preço de compra das matérias primas e dos fatores de produção – mão de obra e instrumentos de trabalho – são independentes de sua vontade. A busca do lucro terá portanto que transformar-se para o empresário em uma luta pelo aumento de produtividade. Estando o preço do seu produto determinado pelo mercado, que independe dele individualmente, qualquer redução que obtenha em seus custos se transformará em maiores lucros. Essa luta pela melhor utilização dos fatores de produção vem a ser, em última instância, a busca de métodos mais racionais de produção, ou seja, de novas técnicas. O progresso tecnológico surge assim como o imperativo categórico da economia industrial.

¹²⁰ Furtado (1954a: 37).

¹²¹ Segundo Furtado (1954a: 42-43): “O importante a observar no mecanismo da economia industrial é que a mesma necessita organicamente de crescer. Ao contrário da economia comercial, ela não se pode manter estável a um determinado nível de atividade. O empresário industrial deverá sempre encontrar novas oportunidades para aplicar os seus lucros, pois se esses lucros são retirados do circuito econômico, outros empresários não conseguirão vender a totalidade de seus produtos e serão induzidos a reduzir suas atividades produtivas, o que por seu lado fará que a procura total se contraia ainda mais, e assim por diante. O crescimento da economia comercial resulta de uma maior produtividade que trazem consigo a divisão geográfica do trabalho e a especialização. Na economia industrial o crescimento é de natureza distinta. Ao interferir no processo produtivo, o empresário aumenta a produtividade física dos fatores nele aplicados. Enquanto o comerciante estava preocupado em aumentar o volume do intercâmbio, volume esse que encontrava seu limite de expansão com rapidez, pois a produção não crescia necessariamente com o intercâmbio, o empresário industrial se situa no centro mesmo do processo produtivo, preocupando-se com aumentar a produtividade dos fatores aí aplicados”.

Ou seja, nessa linha de reflexão, Furtado identifica o núcleo central do mecanismo da economia industrial: a articulação entre a técnica de produção e o processo de acumulação de capital.

Analizando esse artigo de maneira geral, percebemos uma preocupação nessa fundamentação teórica em utilizar a história como ferramenta de análise dentro do objetivo de se entender porque o domínio do progresso tecnológico é tão importante para o desenvolvimento econômico. Nesse texto é muito forte ainda a presença do paradigma dos países centrais em relação à tecnologia que devemos desenvolver, mesmo contando com uma forma de análise que foge daquela da economia convencional (apesar de algumas concessões). Com essas reflexões, Furtado quer fornecer ferramentas para um melhor diagnóstico do subdesenvolvimento brasileiro.

Nessa construção, a reflexão de Furtado se assemelha àquela empreendida por Gellner na década de 1980 como fruto de suas pesquisas desde a década de 1960, acerca do industrialismo como elemento de ponto de partida para a construção das nações na Europa, dentro do paradigma modernista (como vimos no primeiro capítulo)¹²².

Contudo, uma fundamentação teórica mais completa acerca do subdesenvolvimento encontramos no livro *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (1961) que se constitui, na verdade, numa reunião de trabalhos da década de 1950 sobre a sua reflexão acerca do desenvolvimento econômico (capítulos 1 a 5) e sobre a conjuntura econômica brasileira na década de 1960 (capítulo 6). O livro se divide em duas partes: *Desenvolvimento*, que engloba os capítulos 1 a 3 e *Subdesenvolvimento*, referente aos capítulos 4 a 6. Neste subitem, analisaremos os capítulos 1 a 5, dedicados à fundamentação teórica do diagnóstico do subdesenvolvimento. O capítulo 6 será analisado no próximo subitem, pois consiste de uma aplicação da teoria à economia brasileira na década de 1950.

O primeiro capítulo – *A Teoria do Desenvolvimento na Ciência Econômica* – se constitui, segundo Furtado (1961: 14), numa versão ampliada do capítulo 6 de *A Economia Brasileira* (que recebeu o título de *Formulação Teórica do Problema do Crescimento Econômico* e que também foi publicado numa versão em espanhol na revista *El Trimestre Económico*, julho-setembro de 1954).

¹²² Ver, de Gellner, *Thought and Change* (1965).

Inicialmente, Furtado define a teoria do desenvolvimento como uma explicação no nível macroeconômico das causas do aumento persistente da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e utiliza o produto social. E tal explicação se dá no plano abstrato e no plano histórico.

Há, então, na visão do autor, uma tensão entre a abstração e a análise histórica na ciência econômica. Ele defende que alguns conceitos elaborados pela ciência econômica possuem validade universal, apesar das suas limitações. Nas palavras de Furtado (1961: 23)¹²³:

*Contudo, não seria menos anticientífica a posição do economista que se limitasse a uma simples descrição de casos históricos de desenvolvimento. Jamais lograria compreender, por exemplo, o papel que desempenham as flutuações da procura externa de açúcar, no processo de formação de capital da economia cubana, se não dispusesse de um instrumental analítico adequado, o qual não existiria, caso a Ciência Econômica não houvesse alcançado certo grau de universalidade na definição de uma série de conceitos básicos, cuja validade explicativa, **se bem limitada**, apresenta inegável importância prática. É porque nos esquecemos dos limites dessa validade, quando abordamos os problemas inerentes a situações históricas, que passamos subrepticiamente do campo da especulação científica para o da dogmática. Entre as chamadas “grandes leis” da Economia clássica estavam, por exemplo, a da “livre concorrência” e a do “livre comércio”. Ambas constituíam, em última instância, construções lógicas baseadas em observações fragmentárias, numa psicologia humana simplificada, em dada estrutura social e nas relações de economias em expansão com outras relativamente estagnadas. Entretanto, à força de serem repetidas foram transformadas em dogmas.*

No tocante à economia clássica, o autor faz uma interessante síntese sobre o pensamento dos principais economistas clássicos (Smith, Ricardo, Mill, Say) acerca dos problemas relacionados com o processo produtivo. De maneira geral, eles viam o progresso técnico mais um meio de substituir mão de obra por capital do que outra coisa.

Sobre o modelo de Marx, Furtado lembra que ele parte de uma posição filosófica em face da história para a análise econômica. Ele, no plano econômico, se esforçará teoricamente em: i) identificar as relações de produção fundamentais no regime capitalista; ii) determinar os fatores que atuam no sentido do desenvolvimento das forças produtivas, isto é, os fatores que levam à superação desse regime. Segundo Furtado (1961: 34)¹²⁴:

Como decorrência de sua atitude filosófica, Marx assumirá, em face do conjunto das instituições políticas de sua época, uma posição quase única entre os

¹²³ Palavras em negrito: grifo nosso.

¹²⁴ Palavras em negrito: grifo nosso.

*economistas da segunda metade do século XIX. Imbuído da dialética hegeliana, a que chamou “ciência das leis gerais do movimento tanto do mundo externo quanto do pensamento humano”, observava o capitalismo não somente do ponto de vista dos fatores que entravavam o seu desenvolvimento, mas, principalmente, do ponto de vista de sua dinâmica geral, de suas “contradições internas”, de suas dimensões históricas, de seu começo e fim. Os clássicos pensaram em termos evolutivos para trás, como se o quadro do capitalismo representasse o coroamento da evolução humana. Marx, atribuindo um fundamento ideológico a essa posição, tratou de demonstrar o sentido histórico das instituições capitalistas. **Em síntese, a posição dos clássicos pode ser qualificada de ideológico-revolucionária, sendo a racionalização de forças tendentes a consolidar uma situação histórica em franco avanço. A posição de Marx, por outro lado, poderia ser qualificada de utópico-revolucionária: racionalização de forças tendentes a superar uma situação histórica consolidada***¹²⁵.

Dentro desse processo, continua Furtado, Marx ainda se valeu da análise econômica clássica para fundamentar sua concepção de história e assim lançar as bases de uma teoria da ação política, como no caso da teoria do valor-trabalho, utilizada por ele para construir a sua teoria da mais-valia.

Analisando mais especificamente sobre uma possível teorização do desenvolvimento por parte de Marx, Furtado vê que a análise do desenvolvimento das forças de produção feita por ele parece se confundir com a teoria do desenvolvimento, até porque sua preocupação com as “leis do movimento” corrobora tal conclusão. Contudo, tal preocupação está centrada na busca da “lei que move o sistema capitalista” com desequilíbrios crescentes tendentes a uma “ruptura cataclísmica” e não na busca do “desenvolvimento” de um sistema econômico.

A partir daí, o autor expõe o modelo elaborado por Marx para analisar o funcionamento de conjunto do sistema econômico capitalista. Tal modelo divide a economia nos Departamentos I (bens de capital) e II (bens de consumo) e é usado como base para explicar a reprodução simples e a reprodução ampliada. O seu significado se encontra no fato de que o processo de acumulação não resulta de decisões arbitrárias, mas sim de fatores históricos presentes na própria estrutura de produção. Além disso, a acumulação é mais uma consequência da forma como esse excedente se distribui entre os capitalistas do que a sua apropriação pelo conjunto dos capitalistas. Esse fato é ilustrado pela concorrência entre eles pelo lucro através da busca do aumento da mais-valia pela modificação da composição orgânica do capital, isto é, pelo aumento de C (capital constante) em relação a V (capital variável), gerando mais valia relativa, pelo

¹²⁵ Furtado aplica a ideia de ideologia e utopia de Mannheim (1972a).

avanço tecnológico. Uma primeira consequência para a mão-de-obra é o aumento de sua procura, que logo tem seus efeitos diminuídos por causa do exército industrial de reserva, formado como decorrência da Revolução Industrial. Segundo Furtado (1961: 52-53):

Dessa forma, Marx pôde concluir que o fato mais fundamental da dinâmica do capitalismo é que o aumento da riqueza implica necessariamente aumento do número daqueles que não têm acesso ao trabalho. Portanto, as causas da luta de classe aumentam com o crescimento da riqueza da coletividade. Poder-se-ia deduzir, desse fato, que a situação da classe capitalista estaria cada vez melhor, como consequência da pressão sobre os salários exercida pelo exército de reserva. Mas não era exatamente assim. Já vimos que, a longo prazo, a acumulação, fazendo crescer C com respeito a V, pressiona no sentido da baixa na taxa de lucros. Ora, admitia-se como verdade incontestável, na Economia clássica, que a taxa de lucros tendia a longo prazo a declinar. (...). Marx percebeu o alcance da ideia para demonstrar a temporaneidade do capitalismo. Com efeito, se a taxa de lucro tende a baixar, sendo o seu limite zero, é que os capitalistas como classe tendem a desaparecer.

Então, segundo Furtado, para evitar a baixa na taxa de lucros, os capitalistas lançariam mão dos seguintes meios:

- I) Exploração mais intensa da força de trabalho.
- II) Exportação de capitais, principalmente para as colônias (Furtado cita que tal ideia é desenvolvida por Lênin em sua tese sobre o imperialismo).
- III) Intensificação da acumulação via concentração do capital.

Mas isso não evitaria as crises periódicas de superprodução/subconsumo que o capitalismo sofre e nem a sua crise final, mesmo que a cada saída haja desemprego, queda de salários e concentração do capital.

Furtado tece sua crítica à análise de Marx ao afirmar que carece de consistência lógica a sua ideia de que o capitalismo pode avançar com crescente desemprego à custa de avanços cada vez maiores na técnica. O autor prossegue a sua crítica:

A experiência histórica ao demonstrar que o desenvolvimento do capitalismo se faz com salários reais crescentes, e sem sensível modificação na distribuição do produto líquido entre assalariados e capitalistas, veio demonstrar que Marx de nenhuma maneira teve razão ao pretender fundamentar sua tese filosófica na Análise Econômica. Isto não significa, necessariamente, que a tese em si – que o capitalismo é uma etapa histórica da evolução da sociedade humana e que deverá desaparecer para dar lugar a outra forma superior – esteja errada. Essa tese possui um conteúdo evolutivo-finalista e não pode ser negada ou aceita senão no plano dos juízos de valor. Ficou demonstrado apenas que não é possível dar a essa tese uma fundamentação econômica dentro das categorias que elaborou

Marx. O desenvolvimento capitalista se vem fazendo com repetidas crises e grande desperdício de recursos de todas as ordens. Mas não houve nem tendência persistente à pauperização das massas, nem à baixa da taxa média de lucro. As conclusões a que chegou Marx, na Análise Econômica, estão marcadas pela preocupação de identificar as “grandes contradições internas” do sistema. Para ele a evolução decorria dessas contradições, cujas regularidades pretendeu traduzir em “leis do movimento da sociedade”. Dessa forma, toda a análise econômica que realizou esteve marcada pelo método que transplantou de sua filosofia. A esse fato, principalmente, se deve a grande dificuldade que tiveram os seus seguidores de desenvolver-lhe o modelo como instrumento de Análise Econômica¹²⁶.

Sobre o enfoque neoclássico, Furtado (1961: 63-64) afirma:

A teoria do desenvolvimento que se pode extrair do modelo neoclássico é simples e se formula como segue: o aumento de produtividade do trabalho (que se reflete na elevação do salário real) é consequência da acumulação de capital, a qual, por sua vez, está na dependência da taxa antecipada de remuneração dos novos capitais e do preço de oferta de poupança. A acumulação de capital, provocando um aumento nos salários reais, tenderia a incrementar a participação dos assalariados no produto e, portanto, a reduzir a taxa média de rentabilidade do capital. Ora, diminuindo o “preço de procura” do capital, haveria desestímulo à poupança e consequentemente redução no ritmo de acumulação do capital. Retrocedemos, desta forma, à teoria da estagnação. Com efeito, as ideias de lucro, acumulação, desenvolvimento, não cabem no modelo neoclássico senão como consequência de um afastamento da posição de equilíbrio. Nesta, a remuneração do capital tem que ser igual em todas as suas aplicações, correspondendo à taxa de juros. Na medida em que existam lucros, vale dizer, remuneração para o capital, em determinado setor, superior à média, cabe deduzir que não foi alcançada a distribuição ótima dos recursos produtivos, pois é possível aumentar a produtividade de um fator deslocando-o de um para outro setor. Como a acumulação, isto é, a inversão líquida, somente se realiza em face de um lucro antecipado, é evidente que a utilização ótima dos recursos é incompatível com uma economia em crescimento. Dessa forma, enquanto no modelo clássico a estagnação constituía um limite ao qual tendia uma economia em desenvolvimento, no modelo neoclássico ela constitui condição necessária ao funcionamento ótimo da economia. Este problema, entretanto, não chegou a preocupar os economistas neoclássicos pelo simples fato de que eles não dedicaram maiores atenções ao conceito de progresso econômico.

Sobre a teoria do empresário, Furtado (1961: 69-79) afirma que as ideias básicas da teoria de Schumpeter haviam sido articuladas por Wicksell (que trabalha dentro do paradigma neoclássico). Este vê na procura (e não na oferta) de capital o elemento dinâmico da atividade econômica a fim de explicar as flutuações no nível geral de preços, observado o nível de taxa de juros.

Segundo Furtado, a diferença básica entre Schumpeter e Wicksell é de enfoque. Este vê na procura de capital o motor da atividade econômica (como exposto acima) e

¹²⁶ Furtado (1961: 59). Furtado mostra em *Dialética do Desenvolvimento* (1964) que as lutas dos trabalhadores na Europa se constituíram num promotor do desenvolvimento econômico, como veremos com mais detalhes à frente.

aquele vê na ação criadora do empresário, através da introdução de inovações no processo produtivo, o motor do progresso econômico. E tal ação é facilitada pela existência do sistema de crédito. Contudo, tal teoria não é suficiente para que se compreenda o fenômeno do desenvolvimento econômico, como Furtado (1961: 73), então, afirma:

Observando o processo econômico basicamente do lado da produção, Schumpeter encontrou-se em magnífica posição para perceber a importância do progresso tecnológico como fator dinâmico da economia capitalista. Seu enfoque é, assim, totalmente diverso do dos demais economistas neoclássicos. E é principalmente por essa mudança de perspectiva que sua obra parece hoje tão atual e vem sendo tão fecunda. Todavia, ela está longe de nos dar uma explicação satisfatória do processo de desenvolvimento econômico.

Dentro dessa insuficiência, Furtado mostra o que considera como falhas da análise schumpeteriana:

I) Falsa universalidade.

II) Complemento da teoria do equilíbrio geral: pode haver modificações bruscas no sistema, das quais resulta a passagem de um plano a outro, mas a tendência ao equilíbrio novamente se faria sentir nesse novo plano.

III) Sua teoria é mais uma teoria do lucro do que uma explicação do progresso econômico. Há uma explicação vaga do que seja crescimento econômico e do que seja desenvolvimento econômico: aquele se dá gradualmente e este por saltos.

IV) O conceito de inovações não é claro também.

V) O lucro pode ser resultado tanto da inovação quanto do monopólio, apesar dele ter afirmado antes e repetidas vezes que o lucro resulta da ação inovadora do empresário.

VI) O empresário é isolado do mundo em que vive (considerada por Furtado a debilidade maior de Schumpeter no tocante à análise do desenvolvimento).

VII) Os rendimentos crescentes determinados pelo aumento na escala de produção (e que determinam a redução dos custos unitários) se constituem em um caso de crescimento econômico e não é exigido do empresário nenhum espírito inovador, pois o aumento da produtividade é uma decorrência natural da acumulação de capital. Fenômenos dessa ordem estão aparentemente fora do que Schumpeter entende por “desenvolvimento”.

VIII) A teoria das inovações possui enorme importância, mas conduz ao erro ao pretender formulá-la independentemente da teoria da acumulação de capital.

Na busca de uma teoria do desenvolvimento econômico na ciência econômica produzida nos países centrais, Furtado (1961: 80-84) cita um caso típico de teoria especial no campo do desenvolvimento: o da “maturidade” econômica, formulada por Alvin Hansen, dentre outros. Ele se fundamenta em Wicksell e Keynes para formular tal teoria, exposta nos parágrafos que seguem.

Segundo Furtado, Hansen se pergunta: a crise da década de 1930 é estritamente um problema de insuficiência de demanda efetiva ou é uma combinação disso com um problema mais profundo de estrutura? Com isso, ele elabora sua análise do desenvolvimento, afirmando que o século XIX foi muito favorável ao desenvolvimento devido ao deslocamento rápido da fronteira agrícola e ao crescimento intenso da população. Estes dois fatores, somados ao progresso técnico, estimularam as inversões e fizeram surgir uma economia extremamente dinâmica. O que ocorre na década de 1930 é uma modificação dos fatores: diminuição do crescimento da população dos países desenvolvidos, além do seu envelhecimento, com a consequente diminuição da procura de residências e aumento da procura de serviços e, portanto, à diminuição das oportunidades de inversão. Não há mais deslocamento da fronteira agrícola. Todos os fatores modificados na década de 1930 levam à redução das oportunidades de aplicação da técnica corrente baseada em grandes utilizações de capital.

Por fim, Furtado reafirma que essa teoria se constitui num caso típico de teoria especial do desenvolvimento, posto (a seu ver) que suas observações têm valor científico, mas nem por isso possuem validade universal (visto que suas dimensões históricas estão perfeitamente definidas), uma vez que na década de 1930, em muitos países, a fronteira ainda não estava estabilizada, a população continuava crescendo com intensidade e a economia de tipo capitalista ainda não havia absorvido a totalidade da população existente.

Com a comprovação da ausência de uma teoria do desenvolvimento na ciência econômica, Furtado buscou fortalecer seus argumentos para a elaboração de uma teoria que abarcasse o fenômeno do subdesenvolvimento.

O segundo capítulo – *O Mecanismo do Desenvolvimento* – se constitui numa segunda redação do trecho relativo ao processo de desenvolvimento do artigo *Formação de Capital e Desenvolvimento Econômico* (do qual analisamos outros trechos) e que recebeu traduções em espanhol na revista *El Trimestre Económico* (janeiro-março de 1953) e em inglês na revista *International Economic Papers*, nº 4 (1954).

Furtado inicia a sua análise com a afirmação de que uma teoria científica pressupõe a existência de problemas cuja solução é motivo de preocupação de algum grupo social. Logo, é indispensável o reconhecimento da existência do problema para que os pensadores especulem sobre a sua solução. Tal fato pode ser ilustrado no tocante ao desenvolvimento econômico, que se constituiu objeto de pesquisa dos clássicos (pois lutavam contra os resquícios do feudalismo ao buscar a produtividade, como vimos no capítulo anterior do livro que ora analisamos), mas que não chegaram a formular e sistematizar uma teoria, e só voltou a se tornar objeto de preocupação praticamente nas décadas de 1950 e 1960 porque, segundo Furtado (1961: 85):

Durante toda a época de predomínio da ideologia liberal, admitia-se que o mecanismo dos preços velava para que os recursos produtivos da coletividade fossem utilizados da forma mais racional possível. Por outro lado, o espírito de iniciativa, aguçado pelo dinamismo da sociedade liberal, constituía sólida garantia ao progresso econômico daqueles países onde o capitalismo adquirira raízes sólidas.

A ideia de intervenção do Estado na economia para além de medidas de caráter monetarista começou a ser preconizada com o reconhecimento da necessidade de uma política de sustentação de procura efetiva. Foi a partir das teorias cíclicas que começaram a surgir ideias na esfera econômica relativas ao processo de desenvolvimento. Segundo Furtado (1961: 87-88):

Ao evoluir de uma política de estabilização de preços para uma de coordenação e programação das inversões, a ação anticíclica foi exigindo uma formulação teórica que tende a ultrapassar a análise das causas das flutuações no nível de emprego, para alcançar uma explicação do processo geral do desenvolvimento econômico. Compreende-se, portanto, o grande interesse que despertam atualmente os estudos sobre a acumulação de capital, sobre a eficácia das inversões (relações entre o montante das inversões e a renda nacional) e, finalmente, o renovado empenho em levantamento da riqueza nacional. Por outro lado, compreende-se a grande repercussão que vão tendo os estudos sobre input-output, que possibilitam uma visão mais clara das interdependências dentro do sistema econômico, assim como a orientação que tomaram os estudos de dinâmica econômica.

Dentro dessa análise, Furtado conclui, então, que a teoria do desenvolvimento não cabe dentro das categorias da análise econômica, em linhas gerais (tal como observamos no primeiro capítulo desse livro), pois só pode explicar as mudanças sociais de maneira limitada, mas pode identificar alguns mecanismos (relações estáveis entre variáveis quantificáveis) do processo de desenvolvimento econômico, dentro do seguinte processo: aumento de produtividade física do trabalho como fruto da acumulação de capital e causa do incremento no fluxo de renda que por sua vez influi no aumento da procura que leva, por conseguinte, ao direcionamento de novas inversões (de acordo com o comportamento da demanda)¹²⁷. Na busca do aumento da produtividade, a busca de conhecimentos científicos e a inovação tecnológica se constituem no critério fundamental para classificar um país em desenvolvido, no qual o crescimento econômico se dá através da acumulação de novos conhecimentos científicos e na sua aplicação tecnológica e, em subdesenvolvido, que pode ser assim considerado se seu crescimento consistir, sobretudo, em um processo de assimilação da técnica prevalecente na época e pertencente aos países desenvolvidos, se constituindo quase sempre no fator gerador de um subemprego estrutural de fatores que só pode ser contornado através de um esforço de adaptação de tecnologia, o que é difícil, uma vez que os países subdesenvolvidos carecem, geralmente, de uma indústria própria de equipamentos. Tal fato, portanto, se constitui, possivelmente, no maior problema das economias subdesenvolvidas nas décadas de 1950 e 1960.

Furtado, mesmo tendo chamado a atenção para o uso limitado das variáveis quantificáveis da ciência econômica tradicional para analisar o processo de desenvolvimento (como vimos acima), volta a insistir nesse assunto porque para ele é importantíssimo que a teoria do desenvolvimento se valha da história para não cair numa abstração que ignora uma realidade que se faz muito mais complexa. Segundo Furtado (1961: 108):

É nesse sentido que falamos de economias desenvolvidas e subdesenvolvidas; de economias autônomas e dependentes, etc. Consequentemente, a teoria do desenvolvimento, após haver sido apresentada em termos muito gerais, para

¹²⁷ Furtado faz em boa parte desse texto uma discussão sobre as variáveis quantificáveis da economia que podem auxiliar na análise do processo de desenvolvimento econômico. Não faremos a descrição dessa análise por fugir dos objetivos do nosso trabalho.

adquirir maior precisão deverá assumir formulações especiais relativas a determinados processos históricos de desenvolvimento. Assim, quando nos reportamos à teoria do desenvolvimento, referimo-nos, por exemplo, aos problemas específicos daquelas economias, tais as latino-americanas, que permaneceram atrasadas com relação às demais economias que se desenvolveram nos últimos 150 anos. Seria totalmente irreal assimilar os problemas dessas economias àqueles que conheceram outras, atualmente mais desenvolvidas, em etapas anteriores de seu crescimento, ou ao de economias que apenas agora estão saindo do sistema colonial.

Nesse segundo capítulo, então, observamos um passo além: a construção de uma teoria do desenvolvimento que só pode ser completa se for além da utilização do instrumental da ciência econômica convencional e levar em conta o processo histórico, mas num processo no qual ainda não há um rompimento radical com essa visão, pois ainda se vale fortemente dos seus instrumentos, dentro de um enfrentamento “tímido”, como afirma Mallorquin (2005: 68-81).

O terceiro capítulo – *O Processo Histórico do Desenvolvimento* – segunda versão do artigo *O Desenvolvimento Econômico*, publicado na revista *Econômica Brasileira* (janeiro-março de 1955) e na revista *El Trimestre Económico* (abril-junho de 1956, numa versão em espanhol), pode ser considerado ainda uma versão mais elaborada do primeiro capítulo de *A Economia Brasileira* (que analisamos acima).

O referencial teórico de que vale Furtado para fazer sua análise encontra-se no conceito clássico de excedente, denominado *net produce* ou *surplus of produce*¹²⁸ e que significa a diferença entre o produto bruto e as necessidades de vida de todos aqueles ligados à produção.

A partir daí, o autor faz um breve retrospecto histórico, mostrando que nas sociedades primitivas a criação de um excedente era um fenômeno eventual e era apropriado por um grupo reduzido, o que facilitava a acumulação (fenômeno observado com maior clareza nas etapas mais avançadas de organização social, quando os recursos acumulados podem facilmente ser transformados em fatores de produção). A acumulação propriamente dita baseou-se inicialmente na escravidão. O grupo que ficava com o excedente não o utilizou para aumentar a capacidade produtiva, mas sim para elevar o seu nível de consumo. Mesmo assim, como afirma Furtado, desempenharam um papel positivo no processo de crescimento, pois a elevação do nível de consumo possibilitou e muitas vezes exigiu a sua diversificação, cuja busca constituiu a base das atividades

¹²⁸ Produto líquido.

comerciais (primeira revolução nos processos econômicos). Logo, para Furtado (1961: 119):

Uma vez encontrada a possibilidade de diversificar o consumo, através do comércio, estava dado o passo decisivo para o processo de aumento da produtividade. A alavanca mestra do processo acumulativo já não estará na compressão do consumo de alguns grupos à custa de reduzi-los à escravidão, e sim na apropriação do fruto do aumento de produtividade decorrente do aproveitamento mais racional dos recursos possibilitado pelo comércio. Estabelecidas as correntes comerciais, surgirão grupos e comunidades que se dedicarão totalmente a esse tipo de atividade. Essa especialização facilitará a concentração da riqueza, pois, por uma série de razões fáceis de perceber, os benefícios do aumento de produtividade tendiam a concentrar-se em mãos dos comerciantes. E essa riqueza concentrada, assumindo a forma de capital de giro e instrumentos de transporte em mãos dos intermediários, abria as portas a novas expansões do comércio.

A partir dos elementos expostos acima, Furtado reconstitui as linhas gerais do mecanismo do desenvolvimento das comunidades pré-industriais a fim de captar o essencial do processo econômico, cujos pontos estratégicos (que, em última instância, possibilitam o crescimento) são: i) possibilidade de incrementar a produtividade; ii) apropriação por grupos minoritários do fruto desse incremento.

O autor ainda lembra que tal esquema se refere às fases preliminares do desenvolvimento, em que tanto os bens que são consumidos quanto aqueles que são acumulados possuem a mesma natureza. Logo, a apropriação do excedente por grupos minoritários nessas fases é indispensável para evitar que o consumo absorva a totalidade do produto.

Contudo, à medida que a produção vai se complexificando, os bens de produção tendem a se diferenciar dos bens de consumo e a distribuição de renda se torna necessária, a fim de que o aparelho produtivo funcione normalmente (no caso da economia ter alcançado certo grau de desenvolvimento em que a produção apresenta uma estrutura em que a acumulação se torna um processo quase automático). Contudo, a estrutura e a parcela da produção que se destina à acumulação, e a distribuição da renda, têm as mesmas causas fundamentais, isto é, o sistema institucional que se articula em torno do processo de apropriação do excedente.

Como ilustração desse ponto, Furtado toma o caso da Grã-Bretanha do século XVIII, em que conviviam diversos tipos de unidades econômicas com diferentes graus de desenvolvimento e de integração entre si e com economias estrangeiras. Para ele, é uma

demonstração de que o desenvolvimento econômico é um processo acentuadamente desigual e que nem poderia ser diferente, uma vez que a constelação de recursos e fatores de produção que se apresenta em cada localidade é obviamente diversa.

É lançada, então, uma suposição: caso todos os segmentos do universo econômico apresentassem o mesmo grau de desenvolvimento haveria uma situação idêntica à de uma pequena comunidade isolada em que, dados os rendimentos decrescentes na agricultura, a aplicação de novos recursos ao processo produtivo só seria possível através de inovações tecnológicas. Então, uma vez que tal realidade inexistia, o problema da absorção de novos capitais se apresenta de outra forma. Nas palavras de Furtado (1961: 123):

Sempre que, em uma das comunidades do universo, tenha início um processo acumulativo e ocorra declínio na produtividade física das novas inversões, os recursos poderão ser transferidos para outra comunidade em que o capital seja relativamente mais escasso. Esse aspecto do processo aparece com maior clareza se temos em conta que a atividade que mais atraía os novos capitais, na época referida era o comércio. A existência de um universo econômico heterogêneo significa, em última instância, que os mesmos bens podem ser obtidos com graus diversos de esforço em diferentes regiões. Em tais condições, transportar bens de um lugar para outro é a forma mais rápida e segura de criar valor. Os recursos acumulados numa comunidade, ao transformar-se em capital comercial, por um lado escapam aos rendimentos decrescentes, e, por outro, tendem a beneficiar o conjunto do universo econômico.

O comércio, além do afirmado acima, também atua como agente que inclui um número cada vez maior de comunidades ao sistema econômico geral, devido à busca de lucros por parte de comerciantes e à busca de diversificação do consumo por parte das comunidades. Tais fatos levam à intensificação da utilização dos recursos dentro de cada coletividade.

Então, em um sistema econômico desse tipo, o elemento dinâmico está constituído pelo grupo comerciante. Segundo Furtado (1961: 125):

A acumulação de recursos em mãos dos comerciantes permite a estes financiar a abertura de novas linhas de produção, a colonização de melhores terras, etc. A especialização produtiva cria a possibilidade de melhorar os métodos de trabalho; por outro lado, essas melhoras podem ser difundidas, criando-se um corpo de conhecimentos empíricos que, introduzidos nas comunidades mais primitivas, teriam de provocar acentuados aumentos de produtividade.

O crescimento numa economia comercial, então, é um problema de abertura de mercados que, uma vez abertos, busca-se mantê-los, isto é, gerar permanentemente lucros para os controladores do comércio, que poderão ser utilizados para a expansão do universo econômico. Porém, caso inexistia a possibilidade de abertura de novos mercados, os lucros serão acumulados sob as seguintes formas: i) entesouramento; ii) obras improdutivas; iii) financiamento de guerras (destacando-se as duas últimas).

Dentro desse processo, Furtado, portanto, afirma que a forma de utilização do excedente de produção e a posição social do grupo que dele se apropria constituem elementos básicos do processo social que engendra o desenvolvimento, tal como ocorria nos impérios da Antiguidade, que através da escravidão e cobrança de tributos de povos dominados, obtinham um excedente de produção que era gasto na guerra e em obras improdutivas. Nesse caso, o desenvolvimento assumia a forma natural de utilização do excedente de produção.

No caso das economias comerciais, em contraposição às economias escravistas puras, o sistema de apropriação ocorria através do intercâmbio. E, ao contrário do regime de apropriação direta, a abertura comercial leva a um aumento da produtividade. Ainda, segundo Furtado (1961: 129):

deve-se ter em conta que, enquanto o tributo é consequência do poder da classe ou comunidade dominante, o lucro comercial constitui a fonte do prestígio e do poder da classe comerciante. Assim, quanto maior o poder, maior seria a massa de tributo conseguida. Daí as inversões em expedições guerreiras. No caso do comércio, quanto maior o lucro, maior seria o prestígio e o poder. Daí o desejo de expandir cada vez mais esse comércio.

Sobre o retrocesso econômico, Furtado chama a atenção para a assimetria de tal processo. Por exemplo, num sistema econômico escravista-comercial, tal como na Antiguidade, quando havia um colapso na estrutura política que o sustentava, havia a substituição de uma ordem política por outra, ou seja, o predomínio de uma comunidade ou povo cedia lugar ao de outro.

Porém, houve uma exceção histórica marcante: o colapso do Império Romano do Ocidente. Tal exceção é utilizada por Furtado para sustentar a afirmação de que houve uma involução do sistema econômico, mas não uma reversão total, ou seja, o desenvolvimento não é um processo perfeitamente reversível. Explicando melhor: houve um atrofiamento da economia da Europa Ocidental, mas não um retorno dessa economia

a seu estado anterior, não há um abandono total das técnicas mais avançadas. Segundo Furtado (1961: 131):

A compreensão desse fenômeno é de grande importância para a explicação do tipo de organização econômico-social que surgiu na Europa a partir do século VIII e que chamamos de feudalismo. Segundo a opinião corrente, a economia do feudo era um sistema fechado ou quase fechado. Mas não estava aí sua principal característica, e sim no fato de que era uma economia fechada de nível relativamente elevado de consumo. As comunidades primitivas de dimensões idênticas – e que, como o feudo, eram economias fechadas, ou seja, de autoconsumo – apresentavam, via de regra, um nível médio de consumo mais baixo que o das comunidades feudais europeias. Os barões feudais conseguiram, com recursos locais, não só construir castelos, como também armar os seus homens para a guerra e manter um número quase sempre elevado de pessoas ociosas em torno de si. O excedente de produção que chegava às mãos do senhor feudal, mesmo dos pequenos, era relativamente grande se se tem em conta que tinha esse excedente origem na apropriação direta de parte do fruto da produção de uma pequena comunidade. Ora, isto só foi possível porque era relativamente elevado o nível da técnica que prevalecia dentro do feudo.

Tal fato leva Furtado a afirmar que fica fácil compreender a rapidez com que se retomou na Europa o processo de desenvolvimento a partir do século XI que, contudo, não ocorreu como um processo endógeno, pois seria necessária a integração política, que não se realizou por resistência dos senhores feudais. Os fatores exógenos (isto é, impostos de fora para dentro)¹²⁹ que colaboraram para o rápido avanço do desenvolvimento europeu a partir dos séculos X ou XI foram os seguintes:

I) Invasões árabes em quase todo o litoral sul e oriental do Mediterrâneo, privando Bizâncio de suas fontes de abastecimento.

II) Dada essa privação, os bizantinos se voltaram com grande empenho para as costas da Itália, o que deu origem às poderosas economias comerciais na costa italiana, tais como Gênova, Veneza, Florença.

III) Com esse fato, houve uma propagação dessas correntes de comércio por todo o continente europeu. Segundo Furtado (1961: 135):

Destarte, as correntes comerciais constituíam um fenômeno exógeno no mundo feudal. É essa uma comprovação de grande importância, pois nos dá a chave para esclarecer uma série de problemas. Desde logo, cabe observar que os dirigentes das atividades comerciais iriam constituir uma classe nova – a burguesia, isto é, os habitantes das cidades – classe essa totalmente dissociada das elites dominantes no mundo feudal. Essa duplicidade de elites, movidas por interesses totalmente

¹²⁹ Furtado (1961: 134, nota de rodapé 2) cita a análise de Henri Pirenne como sua fonte inspiradora, destacando a obra *Historia de Europa*, edição Fondo de Cultura Económica, México.

distintos, representando constelações de valores diversos – uma fundando o seu poder na propriedade da terra, outra no lucro comercial – terá profunda influência no desenvolvimento da sociedade europeia.

IV) Além do fato descrito acima, Furtado chama a atenção para o fato de que em regiões nas quais o grosso do comércio era de natureza interna, logo se fez sentir a inconveniência do regime político atomizado feudal. A partir daí, se inicia um processo de integração política como consequência do comércio e da interdependência entre regiões vizinhas (fenômeno inverso ao da formação do Império Romano). Há a formação dos Estados Nacionais não como consequência de uma aglutinação das unidades feudais, mas sim como proteção e regulamentação da nova sociedade de base urbana que estava se formando¹³⁰. Segundo Furtado (1961: 137):

É este um dado a ser tido em conta para explicar a rapidez com que se desenvolve a economia comercial europeia. Ao contrário do que ocorrera na Grécia, onde as elites comerciais permaneceram em choque com os grupos escravistas que detinham o poder político, na Europa a classe dominante pôde, quando conveniente, aliar-se ao poder real contra o feudal, isto é, pôde tomar partido nas guerras entre os senhores feudais e precipitar a ruína do regime político dominante.

Furtado, contudo, chama a atenção para o fato de que a economia comercial europeia, pelo fato de ter surgido exogenamente, não provocou inicialmente transformações estruturais na economia feudal. Há o advento de uma nova economia comercial urbana, em contraposição à velha economia agropecuária de subsistência, sem significar, contudo, uma contraposição por oposição total de interesses, uma vez que a economia urbana assentava sua base nos excedentes de produção da economia agropecuária. A renda da população urbana era constituída não só pelos lucros que auferiam os comerciantes em suas transações com as zonas rurais, mas também com bens e serviços produzidos dentro da cidade¹³¹. Nesse processo, as cidades medievais viviam um sistema econômico duplo: *laissez faire* no comércio externo e regulamentação estrita nas atividades internas das cidades. Segundo Furtado (1961: 141-142):

¹³⁰ Para mais detalhes sobre esse assunto, ver Arrighi (1996) e Tilly (1996), que de certa forma confirmam essa análise. Podemos dizer que o fator econômico na visão de Furtado determinou a formação do Estado nacional, pré-requisito para a construção da nação no mundo desenvolvido.

¹³¹ As corporações de ofício desenvolviam suas atividades, dependendo dos lucros que os comerciantes auferiam. Pode-se dizer que estes provocavam o efeito multiplicador nessa economia.

Reunimos propositadamente a concorrência perfeita e as corporações, pois estes dois sistemas tiveram fundamentalmente, em sua origem, o mesmo objetivo: reduzir ao mínimo as margens de lucro. Não é difícil compreender os fundamentos últimos da política que estava por trás desses dois sistemas de organização da produção e da circulação, se se tem em conta que as cidades eram governadas pelos grandes comerciantes. Estes tinham todo o interesse em evitar o encarecimento dos gêneros e outros artigos de consumo dentro da cidade. Com os tipos de regulamentação referidos, conseguia a classe dirigente dois objetivos: evitar adulterações ou, como já se dizia nessa época, práticas desleais de comércio, e coibiam-se a especulação e as grandes margens de lucro.

Além de mostrar as diferenças, Furtado mostra que havia também semelhanças fundamentais entre a economia do feudo e a economia da cidade, sistematizadas abaixo:

I) Feudo: a distribuição da renda era feita a partir do nível da colheita com benefício ao grupo proprietário da terra.

II) Cidade: a distribuição da renda era feita também a partir de normas rígidas que tendiam a beneficiar o grupo comerciante dirigente e que representavam um compromisso entre os grupos artesanais.

III) Tanto no feudo quanto na cidade havia um sistema de organização da produção totalmente destituído de impulso próprio de crescimento.

No tocante às diferenças, a economia urbana medieval, ao contrário da economia feudal, possuía um fator dinâmico: a grande classe comerciante. Esta, inclusive, passou a incentivar a produção de certos produtos, como tecidos, devido ao desenvolvimento da vida urbana e à diversificação do consumo entre os grupos dirigentes. No caso dos tecidos houve, inclusive, produção para exportação em grande escala já no século XII. Segundo Furtado (1961: 145):

*A manufatura urbana de exportação (...) se diferencia totalmente do artesanato corporativo. Enquanto este último estava organizado para atender a uma procura regular e relativamente estável, a manufatura de exportação dependia de uma série de fatores aleatórios ligados ao mercado externo. Ora, no mercado externo predominava a concorrência estilo *laissez faire*. As quantidades nele colocadas podiam ser grandes ou pequenas, conforme as condições que prevaleciam em cada momento particular. (...). Confrontamo-nos, assim, com essa situação extremamente curiosa, que prevalece na Idade Média e no começo dos tempos modernos: dentro das comunidades urbanas a produção tende a organizar-se em forma a que todos os imprevistos sejam eliminados; entre essas mesmas comunidades urbanas o comércio se realiza em condições totalmente aleatórias e de aventura. É este segundo comércio que, com seu dinamismo e instabilidade, provocará rupturas sucessivas e cada vez mais profundas no arcabouço geral do sistema.*

Contudo, Furtado mostra que a partir do século XIV começaram a ser sentidos sintomas de saturação nas grandes linhas de comércio devido à pressão das invasões otomanas. Tal situação favorece a unificação política dos Estados nacionais europeus e também a tensão crescente no comércio, devido a uma concorrência cada vez maior causada por custos crescentes, que antes eram irrelevantes¹³². Com isso, surge um novo sistema de organização da produção em que o custo da produção passa a desempenhar um papel fundamental, como Furtado (1961: 149) afirma:

Uma das primeiras consequências da consolidação desse sistema foi a corrida contra o salário real dos artesãos transformados em operários. A um nível de técnica primitiva o principal item dos custos de operação é a folha de salários. Era necessário reduzir essa folha de salários e com esse fim foram empregados todos os métodos. (...). Contudo, a redução na folha de salários é apenas um dos meios de comprimir os custos de produção. Cedo se deram conta os empresários de que existe um limite de subsistência. Mas, também perceberam sem tardança que, modificando os métodos de produção, dividindo melhor o trabalho, introduzindo instrumentos mais adequados, poder-se-ia ir bem mais longe que simplesmente cortando nos salários. Aparentemente, os aumentos da produtividade, que se conseguiram já no século XVIII com uma divisão mais racional do trabalho, foram estupendos. Adam Smith, que publicou a sua Riqueza das Nações em 1776, atribui todo aumento de produtividade a melhoras na divisão do trabalho.

Com a reflexão acima, Furtado quer chamar a atenção para a ascensão progressiva da técnica de produção ao ponto focal do sistema econômico, considerado por ele um fenômeno de extraordinária importância. Isto se constitui na economia industrial, de caráter altamente dinâmico, explicado, segundo o autor, pelos seguintes fatores:

I) Grande valorização da pesquisa empírica a fim de melhorar o processo de produção. Pela primeira vez na história o impulso fundamental do espírito humano, isto é, o desejo de compreender e explicar o mundo físico e metafísico é incorporado ao elemento motor do sistema econômico.

II) Surgimento de novas oportunidades de inversão na economia industrial devido ao fato dos métodos de produção terem se tornado cada vez mais capitalísticos, isto é, cada vez mais baseados no uso de equipamentos e outras formas de capital, sem que seja necessário ao capitalista de uma fronteira de expansão, isto é, de novas linhas de comércio. Então, há incremento de produtividade, aumento da renda global e, conseqüentemente, expansão do mercado interno. Também há redução dos custos sem corte na folha de salários, levando ao barateamento dos seus produtos.

¹³² Sobre esse tema, ver Arrighi (1996).

Então, a partir do colocado acima, Furtado afirma que a eficiência produtiva e o avanço da técnica constituem na economia industrial a fonte do lucro do empresário e a oportunidade de aplicar remuneradamente esses lucros. A tecnologia, portanto, desempenha o papel de fator dinâmico central na economia industrial que só encontra limites de expansão na própria capacidade do homem para penetrar no conhecimento do mundo em que vive. Ou seja, na economia industrial o crescimento é imanente ao sistema e não contingente, como ocorre na economia comercial¹³³.

Nos demais parágrafos, Furtado compara a economia comercial com a economia industrial, sem modificações substanciais ao texto de 1954 (que analisamos anteriormente), cabendo aqui afirmar que nesse texto observamos uma semelhança maior com a reflexão que Gellner elaboraria a partir da década de 1960 sobre a constituição da nação a partir do industrialismo (como afirmamos antes).

O quarto capítulo – *Elementos de Uma Teoria do Subdesenvolvimento* – se constitui na primeira parte de uma monografia apresentada por Furtado em 1958 como tese de concurso à cátedra de Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade do Brasil (atual Universidade Federal do Rio de Janeiro).

Furtado inicia o capítulo tecendo críticas à concepção da teoria do desenvolvimento nos grandes centros universitários do mundo ocidental. Para ele, há um propósito limitado de mostrar a natureza das variáveis não-econômicas que determinam, em última instância, a taxa de crescimento de produção de uma economia¹³⁴. A falha desse ponto de vista está no fato de que ignora o fato do desenvolvimento econômico possuir uma nítida dimensão histórica, visto que a partir da Revolução Industrial passou a se constituir num fenômeno autônomo, pois provocou uma ruptura na economia mundial da época, representando uma mudança de natureza qualitativa, tanto que no mundo anterior ao referido fato histórico, era um processo de aglutinação de pequenas unidades econômicas e de divisão geográfica do trabalho. Nessa antiga realidade, a classe comercial era o agente dinâmico do desenvolvimento e a articulação entre os grupos dirigentes da fase comercial e os grupos sociais responsáveis pelas fases produtivas era reduzida ou nula e

¹³³ Segundo Furtado (1961: 154): “Uma teoria da economia industrial tem necessariamente que trazer dentro de si uma explicação do crescimento econômico”.

¹³⁴ Tal proposição foi formulada por Kaldor em 1957. Mas proposições semelhantes também foram formuladas por Harrod e Domar. Segundo Furtado (1961: 163), grande parte da literatura sobre tal tema na década de 1950 se constitui em simples refinamento do modelo elaborado pelos dois últimos teóricos.

a acumulação dos lucros nas mãos dos comerciantes tinha, então, pouco ou nenhum efeito sobre as técnicas de produção (tal como vimos no capítulo anterior desse livro).

A primeira etapa do desenvolvimento industrial se caracterizou pela revolução operada na oferta, traduzida numa firme baixa dos preços de certo número de mercadorias de consumo geral. Tal efeito-preço fez atuar os mecanismos tendentes de destruição de um número cada vez maior de segmentos da velha estrutura econômica de base artesanal. O crescimento da renda monetária era menor que o do produto real, mas a taxa de lucratividade se mantinha atrativa devido aos aumentos de escala de produção e às inovações tecnológicas que se refletiam em forte aumento de produtividade do setor mecanizado. Outro fator: não havia pressão dos assalariados devido à crescente oferta de mão-de-obra, fruto da desorganização do artesanato.

Após essa primeira etapa, os fatores dinâmicos da economia industrial começaram a operar do lado da oferta e da procura simultaneamente. Houve elevação da produtividade física nas indústrias de bens de consumo que por sua vez levou ao aumento de procura no setor dos bens de capital. Nas palavras de Furtado (1961: 168-169):

Enquanto não aumentava a produtividade física neste último setor, sua rentabilidade se mantinha mais alta que no conjunto da economia, estimulando um aumento relativo dos investimentos nele. Esse aumento relativo da procura de bens de capital acarretava aceleração do crescimento. Enquanto não surgisse um aumento compensatório da produtividade, no setor de bens de capital, a expansão do conjunto de empresas que o compunham processava-se através de absorção de mão-de-obra, diante da qual não se levantavam entraves, pois o aumento prévio de produtividade física no setor de bens de consumo provocava uma liberação de força de trabalho. Ora, uma expansão da mão de obra empregada na indústria de bens de capital significa, necessariamente, acréscimo da procura de bens de consumo. Essa nova modificação no volume e na estrutura da procura vinha afetar, mais uma vez, a orientação das inversões, em benefício, agora, das indústrias de bens de consumo. O que interessa reter, de tudo isso, é que a ação dinâmica tanto opera do lado da oferta como do da procura dos bens finais de consumo.

Essas duas etapas, segundo Furtado, se referem à primeira fase do modelo da Revolução Industrial inglesa. Segundo o autor:

A primeira fase do desenvolvimento industrial se caracterizou por um aumento substancial da participação da indústria de bens de capital – sobretudo da indústria de equipamentos – no total da produção industrial. Essa modificação na estrutura do aparelho produtivo foi muito provavelmente acompanhada de alterações na distribuição da renda, crescendo a massa total dos lucros com mais intensidade que a folha de salários. Não será fácil precisar quando se concluiu essa primeira

etapa do desenvolvimento industrial, mas tudo indica que a total absorção da economia pré-capitalista e a consequente absorção do excedente estrutural devem ter coincidido com o encerramento dessa fase¹³⁵.

A segunda fase do desenvolvimento industrial, por outro lado, se caracteriza, na visão do autor, pela pouca elasticidade da oferta de mão de obra e pelo desequilíbrio fundamental entre a capacidade de produção de bens de capital e a possibilidade de absorção dos mesmos. Segundo Furtado (1961: 174-175):

Visto de outro lado, este fenômeno apresenta-se da forma seguinte: a oferta de capital tende a crescer mais rapidamente que a do fator trabalho, o que cria forte pressão no sentido da redistribuição da renda a favor dos trabalhadores. A redistribuição acarretaria, entretanto, uma baixa na taxa de lucros, desencadeando por seu lado uma série de reações, tendentes a reduzir o volume de inversões, a criar desemprego temporário, a reduzir o ritmo do crescimento econômico, etc..

Para combater a baixa da taxa de lucros na Inglaterra, continua Furtado, a solução temporária encontrada se deu através de grandes exportações de bens de capital (fim do século XIX e início do século XX). As soluções mais definitivas vieram da própria tecnologia, que foi progressivamente orientada no sentido de corrigir o desequilíbrio fundamental, que se formara na etapa anterior. Houve, por conseguinte, uma tendência ao aumento do grau de mecanização em todo o sistema, com consequências fundamentais para todo o desenvolvimento da economia. Nas palavras de Furtado (1961: 176-177):

Crescendo a sua produtividade física [das indústrias de bens de capital] mais intensamente que nas indústrias de bens de consumo, os preços dos equipamentos tendem a declinar em termos de produtos manufaturados de consumo, o que induz a substituir, nas indústrias de bens de consumo, mão-de-obra por equipamentos. Daí resulta uma tendência a aumentar o grau de mecanização, em todo o sistema, isto é, a aumentar a densidade de capital fixo por pessoa ocupada. Como o preço dos equipamentos, em termos de manufaturas de consumo (e, portanto, em termos de salários reais), vem diminuindo, a maior mecanização não implica, necessariamente, redução da taxa de rentabilidade dos novos capitais investidos.

O forte avanço relativo da tecnologia nas indústrias de bens de capital permitiu conciliar a forma de distribuição da renda, que cristalizara no período de absorção da economia pré-capitalista, e uma forte participação das indústrias de bens de capital no produto total, com uma oferta de mão de obra relativamente pouco elástica.

Toda a argumentação utilizada desde o início do texto sobre o desenvolvimento econômico teve o intuito de mostrar a interdependência íntima entre a evolução da

¹³⁵ Furtado (1961: 173-174).

tecnologia nos países industrializados e as condições históricas de seu desenvolvimento econômico, numa forma de introdução à discussão efetiva desse capítulo, isto é, as condições que deram origem ao fenômeno do subdesenvolvimento. Podemos considerar que se constitui numa análise mais aprofundada e historicizada das origens da industrialização do que aquela trabalhada no terceiro capítulo do livro que por ora analisamos.

Sobre as estruturas subdesenvolvidas, Furtado afirma que o advento de um núcleo industrial na Europa do século XVIII passou a condicionar o desenvolvimento econômico em quase todo o mundo. A ação desse núcleo dinâmico foi exercida em três direções distintas:

I) Desenvolvimento na própria Europa Ocidental, dividido em duas fases distintas: i) liberação de mão-de-obra mais rápida que a sua absorção (oferta totalmente elástica); ii) oferta de mão-de-obra pouco elástica, levando o sistema a uma reorientação da tecnologia.

II) Busca de terras desocupadas e de características similares às da Europa e cujo desenvolvimento foi semelhante ao do Velho Continente (EUA, Canadá, Austrália).

III) Expansão em direção às regiões já ocupadas com sistemas econômicos de natureza pré-capitalista, resultando em estruturas híbridas (parte capitalista, parte pré-capitalista). Tal fenômeno dualista é o que constitui o subdesenvolvimento contemporâneo.

Então, conforme Furtado (1961: 180-181):

O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento. Para captar a essência do problema das atuais economias subdesenvolvidas necessário se torna levar em conta essa peculiaridade¹³⁶.

Tanto o fato afirmado acima é verdade que a expansão do comércio internacional no século XIX (decorrente do desenvolvimento industrial da Europa) não determinou uma propagação, **na mesma escala**, do sistema capitalista de produção. O centro dinâmico se

¹³⁶ Conforme vimos no item anterior, essa passagem retrata a influência que Prebisch exerceu sobre Furtado a partir do texto *Problemas Teóricos e Práticos do Crescimento Econômico*, inserido no *Informe* apresentado em 1951 no quarto período de sessões da CEPAL, realizado no México. Palavras em negrito: grifo nosso.

encontrava na economia inglesa que determinava a produção de exportação das economias periféricas, cujos salários eram determinados pelas condições de subsistência, o que gerava altas margens de lucro para as empresas e permitia-lhes absorver fortes quedas de preços (nível de emprego pouco flutua). Furtado (1961: 185), no entanto, faz uma ressalva:

Não seria justo, entretanto, supor que as economias híbridas, a que vimos fazendo referência, se comportem em todas as circunstâncias como estruturas pré-capitalistas. Em muitos casos – e o Brasil é um bom exemplo – a massa de salários no setor ligado ao mercado internacional foi suficiente para dar caráter monetário a uma importante faixa do sistema econômico. O crescimento dessa faixa monetária implicou importantes modificações nos hábitos de consumo, com a penetração de inúmeros artigos manufaturados de procedência estrangeira. A diversificação nos hábitos de consumo teve importantes consequências para o desenvolvimento posterior da economia.

No caso brasileiro, todas as vezes que havia forte declínio dos preços de exportação, o mercado interno tendia a crescer. Contudo, como este não era prioritário para os governos anteriores a 1930, buscava-se a recuperação do mercado externo. Como forma de sistematizar a reflexão, Furtado (1961: 188-189) afirma:

O elemento dinâmico, na primeira etapa do desenvolvimento industrial europeu atuou, (...), pelo lado da oferta. (...). No caso do desenvolvimento induzido de fora para dentro – como foi o brasileiro – formou-se, primeiramente, a procura de manufaturas, satisfeita com importações. O fator dinâmico atuaria do lado da procura, a partir do momento em que esta não pudesse ser satisfeita pela oferta externa. (...). Passam a coexistir, então, três setores, dentro da economia: no primeiro, predominam as atividades de subsistência e é reduzido o fluxo monetário; no segundo estão as atividades diretamente ligadas ao comércio exterior; no terceiro, finalmente, as que se prendem ao mercado interno de produtos manufaturados de consumo geral. (...). A expansão do setor exportador engendra um fluxo maior de renda monetária, que torna possível a absorção de fatores antes ocupados no setor de subsistência.

Mais à frente, Furtado (1961: 189-190) complementa:

Nas estruturas subdesenvolvidas mais complexas – onde já existe um núcleo industrial ligado ao mercado interno – podem surgir reações cumulativas, tendentes a provocar transformações estruturais no sistema. O fator dinâmico básico continua a ser a procura externa; a diferença está em que a ação desta é multiplicada internamente.

Então, na etapa superior do subdesenvolvimento, a diversificação do núcleo industrial o capacita a produzir parte dos equipamentos requeridos pela expansão de sua capacidade produtiva. O elemento dinâmico principal (baseado ainda na procura preexistente) continua a ser o mercado externo e o processo de desenvolvimento industrial é caracterizado pela substituição de importações e operado com forte pressão inflacionária.

Furtado, no restante do texto, sistematiza a discussão feita, cabendo destacar as seguintes afirmações: i) as inovações tecnológicas advindas do centro não são vantajosas na periferia porque a estrutura de preços usada é a daqueles países, não permitindo a transformação mais rápida da estrutura econômica pela absorção do setor de subsistência; ii) o subdesenvolvimento requer um esforço de teorização autônomo.

Portanto, Furtado busca comprovar a especificidade do subdesenvolvimento que somente através da análise histórica pode ser comprovada, assumindo, a nosso ver, uma posição de vanguarda ao diagnosticar o subdesenvolvimento, tendo em vista a produção do período sobre o assunto (Nurkse, Millikan & Blackmer, Rostow), com exceção de Myrdal, como vimos no item anterior.

O quinto capítulo – *O Desequilíbrio Externo nas Estruturas Subdesenvolvidas* – se constitui na segunda parte da monografia inicialmente apresentada no quarto capítulo.

Inicialmente, Furtado (1961: 195) define uma estrutura subdesenvolvida:

[É] aquela em que a plena utilização do capital disponível não é condição suficiente para a completa absorção da força de trabalho, ao nível de produtividade correspondente à tecnologia que prevalece no setor dinâmico do sistema. É a heterogeneidade tecnológica entre setores ou departamentos de uma mesma economia que caracteriza o subdesenvolvimento.

Tal definição vai de encontro à teoria econômica tradicional, pois nessa concepção, a mobilidade de fatores e a flexibilidade dos coeficientes de produção deveriam impedir tal heterogeneidade. Então, segundo o autor, o esquema teórico ortodoxo é extremamente limitado, válido somente para os casos em que o empresário tem opção entre tecnologias diferentes que lhe propiciam diversas alternativas de combinações de fatores.

Contudo, a teoria tradicional reporta, na prática, ao empresário típico de país central, pois num país periférico o comportamento do empresário será diferente: a **tecnologia** (importada dos países desenvolvidos) e a própria **forma de desenvolvimento**

do setor industrial (modelo de industrialização por substituição de importações com adoção de tecnologia compatível com uma estrutura de custos e preços similar à que prevalece no mercado internacional de manufaturas) se apresentam como **variáveis independentes**. Nas palavras de Furtado (1961: 196)¹³⁷:

É específica do subdesenvolvimento essa falta de correspondência entre a disponibilidade de recursos e fatores e as combinações destes requeridas pela tecnologia que está sendo absorvida. O que se explica pelo fato de que o subdesenvolvimento não resulta de transformações endógenas de uma economia pré-capitalista, mas de um processo de enxerto, nesta última, de uma ou mais empresas ligadas ao comércio das economias industrializadas em expansão. O equívoco da Ciência Econômica tradicional, a este respeito, deriva de não se levar em conta que o processo de desenvolvimento por indução externa é distinto do processo clássico de formação das economias capitalistas europeias.

Com isso, Furtado (1961: 197) conclui que as estruturas subdesenvolvidas são sistemas híbridos (como observamos no quarto capítulo do livro que ora analisamos), isto é, convivem setores ou departamentos com comportamentos específicos, sendo um o desenvolvido (predomínio da tecnologia moderna) e outro o atrasado (setor remanescente da estrutura pré-capitalista). Logo, o grau de subdesenvolvimento é dado pela importância relativa do departamento atrasado e a taxa de crescimento é dada pelo aumento da importância relativa do departamento desenvolvido.

Dentro dessa reflexão, Furtado parte, então, para a discussão das consequências práticas das modificações estruturais causadas pelo crescimento de uma economia subdesenvolvida, que expomos nos parágrafos que seguem.

Primeiramente, Furtado (1961: 198-199) mostra que o aumento relativo do setor desenvolvido acarreta assimilação de técnicas de produção mais complexas e provoca, por conseguinte, alterações nas inter-relações dos diferentes grupos de atividades produtivas. Numa economia desenvolvida, o avanço tecnológico ocorre de forma gradual e numa economia subdesenvolvida, a tecnologia utilizada substitui de um só golpe toda a estrutura anterior pré-capitalista, como na agricultura, por exemplo. Segundo Furtado (1961: 199-200): “Dessa maneira de crescer dos países subdesenvolvidos – caracterizada por um forte aumento da procura de produtos intermédios de origem industrial – resulta uma tendência à elevação do coeficiente de importações”.

¹³⁷ Palavras em negrito: grifo nosso.

Um segundo ponto mostrado por Furtado (1961: 205-206) se relaciona ao caso em que uma economia subdesenvolvida que já tivesse alcançado um certo grau de diversificação da produção: nesse caso, um impulso dinâmico (que tanto pode ser de origem externa ou da própria economia) inicia uma etapa de aceleração do crescimento (elevação da taxa de inversão). No caso de origem externa (melhora na relação de preços do intercâmbio), a maior rentabilidade do setor exportador se reflete não somente em inversões diretas no seu próprio campo, mas também em inversões indiretas (transportes e outros serviços) que beneficia a indústria interna de bens de capital de maneira ampliada. Por sua vez, o aumento no nível da renda disponível para consumo provoca o aumento da demanda por manufaturas. E se tal oferta é pouco elástica, o resultado será uma elevação dos preços relativos nesse setor, com aumento da rentabilidade e intensificação das inversões, criando impulso adicional à indústria de bens de capital. Tais reações descritas, tendentes à elevação da taxa de investimento, se manifestam ainda mais claramente quando o impulso dinâmico resulta de ação interna, como no caso de reorientação de gastos do governo (redução das despesas correntes em benefício desses investimentos, sem aumento da carga fiscal, e destinação do produto resultante desse aumento de inversões para a formação de capital). A economia entraria, então, em uma etapa de crescimento acelerado que se esgotaria somente quando se estabilizasse de novo a taxa de inversão. E tal aceleração provoca uma série de modificações estruturais que, numa economia subdesenvolvida, tende a elevar o coeficiente de importações, provocando desequilíbrio no balanço de pagamentos, pois as exportações são insuficientes para cobrir as compras no exterior de bens destinados à industrialização.

Dentro desse processo, o autor critica a formulação tradicional acerca dos problemas do balanço de pagamentos¹³⁸, por considerar inadequada para a análise das economias subdesenvolvidas e que tem dado lugar a limitações práticas de real significação. Segundo Furtado (1961: 217-218):

Como esta última [formulação] é um problema que requer medidas capazes de surtir efeitos a curto prazo, fica relegada a segundo plano a simples suspeita de que o desequilíbrio possa ter raízes mais profundas. Manifestação clara disso é a incapacidade dos economistas ligados ao Fundo Monetário Internacional de se porem de acordo sobre o que devemos entender por “desequilíbrio fundamental” do balanço de pagamentos. O documento básico de criação do Fundo fez

¹³⁸ Segundo Furtado (1961: 211-217), a formulação tradicional afirma que os desequilíbrios externos estão ligados com distintas formas de processos inflacionários.

referência a esse tipo de desequilíbrio, sem contudo o definir, e a enorme literatura que já existe sobre a matéria gira sempre em torno de conceitos derivados da formulação antes referida. Ao invés de aprofundar a análise das causas possíveis do desequilíbrio – isto é, de um crescimento desproporcional deste ou daquele setor da economia – concentra a atenção nos sintomas do desequilíbrio e discute o que é e o que não é um déficit de balanço de pagamentos.

Então, a partir das reflexões desenvolvidas no decorrer deste capítulo, Furtado reformula o problema, tendo em vista a situação das economias subdesenvolvidas.

Segundo ele, o tratamento do desequilíbrio externo tem se resumido, na grande maioria dos casos, ao uso da deflação e da desvalorização, de consequências danosas para os países subdesenvolvidos, pois diminuem o ritmo do desenvolvimento econômico, o que não ocorre nos países desenvolvidos, por possuírem uma estrutura econômica muito diversificada. Segundo Furtado (1961: 221-222):

Com efeito: se a exportação constitui apenas um complemento da produção para o mercado interno – como ocorre nos países industrializados que exportam manufaturas – é sempre possível aumentar, a curto prazo, as vendas no exterior com sacrifício do mercado interno. Haverá uma transferência de rendas em benefício das indústrias com mais aptidão para exportar, que criará condições para se reorientarem a médio prazo as inversões e se modificar a estrutura econômica, a favor de um coeficiente de exportações mais elevado.

Contudo, Furtado (1961: 222-225) chama a atenção para o fato de que nos países subdesenvolvidos as exportações são pouco diversificadas e em quantidades relativamente grandes. Qualquer redução de preços implica em perda de uma fração da receita produzida pela exportação que já está em curso, uma vez que os bens exportados possuem uma alta inelasticidade-preço da oferta (os preços não podem baixar muito porque a demanda pouco aumenta caso isso ocorra), denotando a dificuldade de resolução de problemas de balanço de pagamentos mediante uma rápida expansão das exportações. As autoridades governamentais lançam mão da desvalorização, que provoca uma distribuição de renda contra os setores assalariados, favorece a poupança e possibilita a eliminação da sobreinversão. Porém, tal redistribuição é apenas temporária. Uma nova desvalorização se faz necessária caso se pretenda evitar a volta ao desequilíbrio entre poupança e inversão. Logo, há necessidade de medidas deflacionárias, com a consequente redução no volume das inversões. Nas palavras de Furtado (1961: 225):

Toda tentativa de elevar o ritmo de crescimento tende a criar uma pressão sobre o balanço de pagamentos. As razões desse fenômeno são múltiplas. Entre elas destacamos, para uma análise mais detida, a elevada densidade de importações na composição das inversões. Dessa tendência fundamental resulta que qualquer política de desenvolvimento há de assumir as características externas de uma política inflacionária; para defender a estabilidade são propostas, com muita frequência, medidas daninhas ao desenvolvimento.

Furtado (1961: 226-227) conclui, afirmando que tentar corrigir o desequilíbrio do balanço de pagamentos em economias na fase intermédia do subdesenvolvimento através do mecanismo da desvalorização se mostra contraproducente, uma vez que o coeficiente de importações é muito mais elevado no setor de bens de capital do que no setor de bens de consumo, ou seja, o efeito da desvalorização sobre o nível de preços internos assumiria uma forma muito mais acentuada nesse setor do que no de bens de consumo. Como consequência haveria uma redução na poupança real da coletividade, fato que poderia frustrar, totalmente, a política de desenvolvimento, visto que haveria uma redução no ritmo de crescimento. Nesse processo também ocorre a ilusão de que ao se eliminar a inflação, o equilíbrio externo é alcançado. Contudo, a inflação não é um fenômeno autônomo,

mas uma manifestação externa de desajustamentos estruturais que acompanham o processo de crescimento, em certas fases do subdesenvolvimento, como o é, aliás, também, o desequilíbrio no balanço de pagamentos. A menos que se possam prever e evitar esses desajustamentos, pagaremos, para não ter inflação e desequilíbrio externo, o preço de aceitar a estagnação ou, no mínimo, um ritmo mais lento de crescimento¹³⁹.

Então, o teórico que ora analisamos mostra que o processo de desenvolvimento pode ocorrer satisfatoriamente desde que inversões no setor substitutivo de importações cresçam com intensidade superior àquelas nos setores que já produzem há tempos para o mercado interno. Contudo, o risco implícito naquelas inversões é maior, o que explica a sobreinversão em setores já estabelecidos (como a indústria têxtil no Brasil). Resultado: excesso de capacidade produtiva em alguns setores e insuficiência em outros e, por conseguinte, desequilíbrio interno por insuficiência de oferta, traduzida em pressão no balanço de pagamentos¹⁴⁰.

¹³⁹ Furtado (1961: 227).

¹⁴⁰ Cf. Furtado (1961: 229-230).

Logo, concluindo o capítulo, se faz necessária uma orientação positiva do processo de formação do capital através do Estado. Nas palavras de Furtado (1961: 230-231):

Enfim, para que a política de desenvolvimento não prejudique a estabilidade, é necessário que ela assuma a forma de uma orientação positiva do processo de formação de capital. Não se trata, apenas, de criar condições propícias a que os empresários intensifiquem seu esforço de inversão: é necessário dar um passo adiante, garantindo que as inversões provoquem as modificações estruturais requeridas pelo desenvolvimento. Na verdade, não existe qualquer razão fundamental para que o desenvolvimento não possa processar-se a um ritmo rápido e em condições de relativa estabilidade, tanto interna como externa. O que se procurou demonstrar foi, tão somente, a inviabilidade de semelhante ocorrência, nas fases intermédias e avançadas do subdesenvolvimento, sem uma orientação do processo de formação de capital.

Portanto, após mostrar as especificidades da industrialização nos países subdesenvolvidos e os desequilíbrios decorrentes da mesma, dadas as diferenças em relação aos países desenvolvidos, Furtado defende uma abordagem alternativa àquelas colocadas pela ciência econômica convencional (e abraçada pelo FMI) para melhor diagnosticar esses desequilíbrios e propor alternativas que são apropriadas para as economias centrais, mas que se mostram desastrosas para as economias periféricas. Sobre as propostas de superação do subdesenvolvimento, analisaremos com mais detalhes no próximo capítulo.

As análises contidas nos trabalhos reunidos em *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (1961) são corroboradas em algumas passagens de *A Pré-Revolução Brasileira* (1962), dentro de uma fundamentação das ações que Furtado propõe no decorrer do livro, como podemos observar no início do segundo capítulo – *Política Econômica e Reformas de Base* – no qual chama a atenção para a inadequação do mecanicismo da economia clássica pelo *laissez faire* para o entendimento e enfrentamento de uma realidade subdesenvolvida. Nem a teorização em torno do ciclo e nem a economia keynesiana, apesar dos avanços, se mostraram adequadas para tanto, foram úteis somente para uma elaboração crítica dos automatismos autocorretores do paradigma do equilíbrio geral¹⁴¹.

Nessa mesma linha, Furtado, no sétimo capítulo – *A Formação do Economista em País Subdesenvolvido* – chama a atenção para a inadequação da teoria econômica convencional elaborada nos países desenvolvidos para explicar e entender a realidade do

¹⁴¹ Cf. Furtado (1962: 32-35).

subdesenvolvimento¹⁴². E no oitavo capítulo - *Renovação do Pensamento Econômico* – Furtado faz propostas para reverter esse quadro, as quais analisaremos no próximo capítulo.

Em *Dialética do Desenvolvimento* (1964), podemos dizer que Furtado completa sua formulação teórica sobre o subdesenvolvimento ao incluir uma análise de caráter político. É uma obra que também reflete a conjuntura conturbada nos meses que antecederam ao golpe militar de 1964, como ele mesmo afirma na *Introdução*, reafirmando o papel que cabe ao intelectual (numa referência implícita a Mannheim):

*Os ensaios reunidos no presente volume são o resultado de um esforço realizado partindo de ângulos diversos, para captar a essência do problema do subdesenvolvimento e identificar as causas da crise de transformação que atravessa o Brasil. Esse esforço, no que tem de fundamental, foi realizado em tempo extremamente reduzido: os dias que se sucederam à tentativa de instauração do estado de sítio no país, em setembro passado [1963]. Em face da precipitação dos acontecimentos, que parecia iminente, senti que a responsabilidade do trabalhador intelectual se sobrepunha a todas as demais (...)*¹⁴³.

Furtado em *A Fantasia Desfeita* (1989), ao relatar sobre esse livro, acrescenta dados interessantes para a compreensão do contexto em que ele o escreveu e também das suas motivações para tal empreitada. Nas suas palavras:

*A responsabilidade que me cabia ia bem mais longe do que o desempenho de funções administrativas. De todos os lados me chegavam convites para participar de debates, paraninfar formandos, intervir em colóquios e mesas redondas. Era uma época em que a juventude estava mobilizada e se sentia parte do processo político que vivia o país. Muitas instituições da sociedade civil promoviam ciclos de debates, satisfazendo os anseios de seus membros mais militantes. Dirigia-me aos públicos mais variados, mas procurava manter coerência no que dizia e para esse fim tomava notas e redigia textos. Sentindo que o horizonte se fechava, apressei-me a ordenar essas notas, com o propósito de colocar à disposição dos jovens um conjunto consistente de ideias capaz de dar resposta às perguntas que com mais frequência me dirigiam. Certos conceitos eram utilizados de maneira confusa, a outros atribuía-se o poder de exorcizar os males sociais como num passe de mágica. Meu **primeiro objetivo** foi quebrar um tabu em torno dos chamados “clássicos do marxismo”. Havendo estudado na Europa, habituara-me a dialogar com esses pensadores, considerando-os parte importante de nossa herança cultural. O **segundo objetivo** seria precisar o alcance da dialética, que voltara à voga com a Crítica de Sartre, deixando claro que utilizá-la não nos dispensava de aplicar com rigor os métodos científicos na abordagem dos problemas sociais. O **terceiro ponto** seria desmistificar o conceito de “luta de classes”, de fundamental importância para*

¹⁴² Cf. Furtado (1962: 92-98).

¹⁴³ Furtado (1964: 10).

*entender a dinâmica das sociedades capitalistas. O **quarto ponto** seria a abordagem das transformações sociais realizadas por métodos revolucionários. Interessava-me demonstrar, em particular, que muitos dos conceitos que usávamos no essencial haviam surgido no contexto da história social europeia, sendo falacioso o universalismo que entre nós lhes atribuíam*¹⁴⁴.

A fundamentação da análise que Furtado empreende na primeira parte de *Dialética do Desenvolvimento* se encontra na adoção do conceito de dialética (tanto da conceituação elaborada por Hegel quanto daquela construída por Marx) como instrumento de reflexão sobre o processo histórico, sobre as transformações do capitalismo e sobre o desenvolvimento. Segundo Furtado (1964: 14):

A essência do pensamento dialético está na ideia simples de que o todo não pode ser explicado pela análise isolada de suas distintas partes. O todo é inicialmente captado através de uma síntese, em grande parte intuitiva, que realiza o espírito humano, e é a partir dessa síntese que a análise das partes adquire sentido. Daí não resulta, entretanto, que, inexistindo a imagem do todo, estejamos impossibilitados de estudar as partes.

Dessa conceituação de Hegel, Marx a trabalhou dentro de uma concepção na qual as partes desse todo poderiam ser simplificadas na infraestrutura e na superestrutura econômica. Segundo Furtado (1964: 16):

A ideia de interdependência das distintas instituições existentes em uma determinada etapa histórica, formulada por Hegel, derivava-se da concepção totalizante da história. O esforço de Marx se dirigiu no sentido de identificação das forças primárias que, atuando dentro do todo, provocavam a cadeia de reações sob cuja forma se apresenta o processo de desenvolvimento histórico. No ponto mais baixo dessa cadeia, Marx identificou as relações de produção que se estabelecem entre os homens que vivem em sociedade. Essas relações de produção – que são uma função do desenvolvimento das forças produtivas, vale dizer da tecnologia constituem em seu conjunto a estrutura econômica da sociedade; os demais segmentos da estrutura social estariam condicionados por aquela infraestrutura econômica.

Com essa conceituação, Furtado mostra que mudanças introduzidas na cultura material por inovações tecnológicas possuem um caráter necessariamente dinâmico, diferentemente do que ocorre muitas vezes com mudanças somente na superestrutura (na cultura, por exemplo), pois é um processo que parte da infraestrutura e reflete na superestrutura. Contudo, segundo Furtado (1964: 28):

¹⁴⁴ Furtado (1989: 181-182). Palavras em negrito: grifo nosso.

O modelo antes apresentado de rápidas modificações tecnológicas no processo produtivo com repercussões necessárias nos demais elementos básicos da cultura tem sua validade historicamente condicionada. Sua formulação assenta no estudo das economias capitalistas, cuja industrialização teve início no século XIX. Nas economias capitalistas de industrialização posterior (fenômeno atual do subdesenvolvimento), um processo de rápida mudança na cultura não material teve muitas vezes um papel determinante. As inovações absorvidas de outras culturas nas atitudes e hábitos provocaram, via de regra, uma total modificação nas expectativas de importantes camadas da população, o que pôde dar lugar a uma cadeia de reações com repercussões em toda a estrutura social. Contudo, uma vez iniciadas as modificações no sistema produtivo, as reações em cadeia decorrentes deram lugar a um novo processo tendente a aproximar-se do modelo referido anteriormente.

Ou seja, se constitui no próprio desenvolvimento econômico, que Furtado (1964: 29) define como um

processo de mudança social pelo qual um número crescente de necessidades humanas – preexistentes ou criadas pela própria mudança – são satisfeitas através de uma diferenciação no sistema produtivo decorrente da introdução de inovações tecnológicas.

Então, a formação de capital (base do processo histórico de desenvolvimento econômico) está ligada fortemente às inovações tecnológicas.

A consequência na superestrutura (as repercussões em toda a estrutura social) pôde ser vista na mudança de divisão de classes na sociedade, com interesses antagônicos mais explícitos e conflitos patentes entre elas. Segundo o autor, o capitalismo industrial permitiu que se formasse um tipo de sociedade com características fundamentais diferentes de todas as anteriores, a saber: i) as lutas de classes não mais ocorrem entre facções da classe dominante, mas sim entre as diferentes classes; ii) a sociedade se encontra sujeita a uma instabilidade interna muito maior do que as anteriores; iii) a atividade política é muito mais intensa e com participação de setores amplos da população; iv) o papel do Estado adquire relevo extraordinário. Nas palavras de Furtado:

O desenvolvimento nas sociedades capitalistas, isto é, ali onde prevalece a propriedade privada dos meios de produção, assenta, por conseguinte, em duas forças mestras: o impulso à acumulação – pelo qual a minoria dirigente procura limitar o consumo da coletividade e, ao mesmo tempo, aumentar o seu poder sobre essa coletividade apropriando-se de parcela substancial do incremento do produto – e o impulso à melhoria das condições de vida que atua entre as grandes massas,

*tanto no sentido da plena incorporação de suas atividades à economia monetária, como no de elevação e diversificação do seu padrão de consumo*¹⁴⁵.

Nesse processo, o autor observa¹⁴⁶ que nas primeiras fases de desenvolvimento do capitalismo industrial, o impulso acumulativo constitui a força predominante, dada a oferta elástica de mão de obra (devido à desorganização da economia artesanal preexistente), e, nas fases avançadas, o pólo dinâmico tende a se deslocar para o lado da classe trabalhadora devido ao fato da oferta de mão de obra ter se tornado praticamente inelástica (pois foi absorvida quase toda ela para a indústria, oriunda da economia pré-capitalista). Segundo Furtado (1964: 66-67):

O desenvolvimento do capitalismo, na sua fase mais avançada, deriva o seu principal impulso dinâmico da agressividade da massa trabalhadora, que luta para aumentar sua participação no produto social. Essa agressividade, pondo em risco a taxa de lucro da classe capitalista, suscita como reação o interesse pelas inovações tecnológicas que tendem a reduzir a mão de obra por unidade de produto. Em si mesmas, essas inovações tecnológicas são um fator de criação de desemprego, atuando como força depressiva sobre a economia. Essa força depressiva, entretanto, é de um caráter muito especial, pois acarreta modificações estruturais na economia, alterando as funções de produção e recondicionando os padrões de consumo através de modificações nos preços relativos. Contudo, é a atuação das classes trabalhadoras, no sentido de aumentar sua participação no produto, que cria as condições para o avanço da tecnologia. Este, por seu lado, permite que se mantenha uma elevada taxa de acumulação, sem embargo da inelasticidade da oferta de mão de obra.

As classes dirigentes capitalistas, através do controle do avanço da tecnologia e da orientação do processo de investimento, conservam as posições básicas de comando nas sociedades a que pertencem. Contudo, estão elas estritamente limitadas no uso desses instrumentos de dominação. Ignorando essas limitações, elas poderão provocar um volume de desemprego (pelo uso imoderado da automação, por exemplo) capaz de dar início a um processo de depressão que repercutiria de forma ampliada sobre os seus lucros. Como decorrência dessa necessidade de autocontenção, as classes dirigentes capitalistas foram levadas a aceitar uma participação crescente das lideranças das classes trabalhadoras nas decisões econômicas, ao nível das empresas e da economia em geral.

Nesse processo, continua Furtado (1964: 67), se originaram as modernas democracias capitalistas, nas quais a classe capitalista detém os centros de decisão mais significativos, mas é a classe trabalhadora que detém o dinamismo dessas sociedades devido à participação política oriunda de suas reivindicações. Na visão do autor, a existência do antagonismo de classes com certa flexibilidade institucional é inerente ao

¹⁴⁵ Furtado (1964: 64).

¹⁴⁶ Cf. Furtado (1964: 64-65).

processo de crescimento nessa sociedade e por isso que as tentativas de fazê-la monolítica ou totalitária no plano político a levaram à estagnação econômica.

Contudo, esse desenvolvimento econômico não seria possível somente por essa luta de classes, como Furtado (1964: 69) afirma:

*Como o desenvolvimento moderno se realizou no marco do Estado-nação, através da formação e defesa dos mercados nacionais, os interesses do desenvolvimento encontraram sua expressão política máxima no nacionalismo, única ideologia capaz de integrar em sua plenitude interesses antagônicos de classe*¹⁴⁷.

Nessa evolução política das democracias capitalistas, ocorre uma dupla tendência, segundo o autor¹⁴⁸: aumento e redução, ao mesmo tempo das funções do Estado. Aumento nas funções de prestador de serviços (formação de gigantescas burocracias) e redução na interferência nos processos de produção e distribuição da renda social (prevalência do ponto de vista de que as atividades econômicas devem ser disciplinadas por automatismos que contribuem para o alcance da máxima racionalidade na aplicação dos recursos de disponibilidade limitada)¹⁴⁹.

A partir do que observamos na reflexão de Furtado até esse ponto, podemos afirmar que se trata do complemento de sua análise sobre o desenvolvimento capitalista feita em termos mais circunscritos à teoria econômica nos trabalhos reunidos em *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (1961). Essa complementação é feita dentro da reflexão dos impactos da infraestrutura econômica na superestrutura, os quais possibilitaram, segundo ele, a existência das modernas democracias capitalistas. Ou, melhor dizendo, a nosso ver, na construção das nações no sentido moderno (tal como vimos nos dois capítulos anteriores deste trabalho).

Com esse padrão de reflexão em mente, Furtado analisa como a infraestrutura econômica de um país subdesenvolvido é incapaz de causar impactos sociais

¹⁴⁷ Essa reflexão de Furtado muito se assemelha àquela que Gellner começa na década de 1960 (cf. Benedict ANDERSON, 2000: 17) e que desembocaria em *Nações e Nacionalismo* (1993), que analisamos no primeiro capítulo desta tese, ou seja, de que o nacionalismo é decorrência da nação que, por sua vez, é construída pela industrialização, pelo capitalismo industrial.

¹⁴⁸ Cf. Furtado (1964: 70-71).

¹⁴⁹ Segundo Furtado (1964: 71): “O marco institucional em que se apoia o capitalismo possui raízes profundas infiltradas em todo o processo histórico da cultura moderna. Assim, a ideia de que as relações econômicas devem ser disciplinadas por normas gerais e de que a interferência do Estado nessas normas deve ter limites encontrou apoio na filosofia do direito natural de inalienabilidade dos direitos fundamentais do homem. O direito de propriedade, considerado ‘inalienável’, e que serviu de pedra angular à organização social capitalista, constituiu o elo entre os dois esquemas ideológicos”.

significativos na superestrutura social, por se tratar de um caso especial na evolução capitalista.

Dessa reflexão, podemos destacar os seguintes pontos, descritos nos parágrafos abaixo¹⁵⁰:

I) A conceituação de subdesenvolvimento não passa tanto por um país estar dotado de uma economia fundamentalmente agrária (nesse caso seria somente uma economia atrasada), mas sim pela existência de um dualismo estrutural, ou seja, duas formações econômicas, uma pré-capitalista e outra capitalista, ou seja: “Dada a existência de duas formas de remuneração do trabalho, de duas tecnologias de níveis extremamente diversos, de duas concepções de organização da produção, a economia dual é intrinsecamente instável”¹⁵¹.

II) Há dois fatores numa estrutura social subdesenvolvida que podem dinamizá-la: os conflitos internos do setor capitalista e as tensões criadas entre este e a estrutura econômica pré-capitalista e que, contudo, não realizam tal intento. Segundo Furtado (1964: 82):

Existem importantes aspectos dessas inter-relações que dão especificidade ao processo de desenvolvimento de uma estrutura dual. Assim, o desenvolvimento do setor capitalista se realiza principalmente pela absorção de fatores tomados à economia preexistente e, sempre que isto convenha aos capitalistas, pela absorção de novas técnicas. Essa possibilidade de soluções alternativas coloca a classe capitalista em situação particularmente privilegiada com respeito aos trabalhadores industriais. Com efeito, a existência de um grande reservatório de mão de obra à disposição dos capitalistas constitui uma força inibitória de todo o processo da luta de classes. Desta forma o setor capitalista das economias subdesenvolvidas apresenta-se, via de regra, com pouco dinamismo, acostumando-se a classe dirigente a elevadas taxas de lucro que jamais são efetivamente postas em xeque pela luta de classes. A este fato se deve que, em muitas economias subdesenvolvidas, o setor capitalista se mantenha praticamente estacionário, alcançando aquela mesma paz social que caracteriza a agricultura feudal, sinônimo de estagnação e por alguém já qualificada de “paz dos túmulos”.

III) Num país de economia subdesenvolvida a classe dirigente pode ser dividida da seguinte maneira: i) primitivo núcleo latifundiário (livre cambista e antiestatizante); ii) grupo controlador dos interesses ligados ao comércio exterior (livre cambista, mas que não se furta a utilizar a máquina do Estado para defender seus negócios externos); iii) grupo

¹⁵⁰ Cf. Furtado (1964: 81-88).

¹⁵¹ Furtado (1964: 81). Esse dualismo de Furtado difere daquele colocado por Rangel, como vimos no item anterior. Francisco de Oliveira em *Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista* (1972) discorda dessa concepção de economia dual. Por razões de exiguidade de tempo, não discutiremos essa crítica.

capitalista basicamente apoiado no mercado interno (protecionista e, sob muitos aspectos, estatizante, procura utilizar o Estado através do câmbio, do crédito e de outros meios para transferir recursos em benefício próprio). Segundo Furtado (1964: 83-84):

As discrepâncias entre esses grupos não são muito distintas daquelas que se observavam na Europa à época da implantação do capitalismo industrial entre aristocracia rural, grande burguesia financeira e grande burguesia industrial. Entretanto, enquanto na Europa do século XIX a autêntica luta de classes – entre assalariados e capitalistas – ia crescendo em importância e condicionando todo o processo social, nas estruturas subdesenvolvidas já não ocorre o mesmo. Na ausência de um autêntico desafio dentro da própria estrutura subdesenvolvida os grupos dominantes permanecem incapacitados para solucionar suas contradições internas, o que repercute de forma adversa no desenvolvimento social.

IV) Com o tipo de divisão da classe dirigente de um país subdesenvolvido, o Estado tende a assumir extraordinária importância, numa permanente luta pelo poder. Nesse processo, dada a inexistência de um processo endógeno de formação de consciência de classe da massa trabalhadora industrial¹⁵² (diferentemente do que ocorre num país desenvolvido, como vimos acima), este grupo, juntamente com a classe média, tornam-se manipuláveis pelas ideologias da classe dominante (conhecidas pelo nome genérico de populismo), de acordo com suas facções internas em luta. Segundo Furtado (1964: 85-86).

O perigo do populismo deriva de que ele efetivamente logra provocar uma redistribuição da renda, em favor de certos grupos e em detrimento de outros, ainda que o seja durante um período limitado de tempo. Desta forma, constitui poderosa arma nas mãos de uma fração da classe dirigente contra outras. Em período inflacionário [caso do Brasil nesse período], quando o crédito assume enorme importância, essa arma pode golpear fundo. Na política populista o povo – classes assalariadas e outras de pequenas rendas – é sempre utilizado como massa de manobra, para assustar os adversários e permitir a tomada de posições-chaves. Contudo, as vitórias ocasionais são conseguidas à custa de favores concedidos a uns grupos e de promessas feitas a outros. A inflação, permitindo dar favores com uma mão e retirá-los com a outra, abre enormes possibilidades à ação populista. A consequência mais grave do populismo, do ponto de vista do desenvolvimento social, reside no fato de que desorienta os trabalhadores, incapacitando-os para distinguir os seus próprios interesses. Em determinadas condições, o jogo populista pode tornar-se extremamente perigoso para a própria classe dirigente, com as massas aumentando as reivindicações ou exigindo o cumprimento de promessas formuladas em fases de excitação eleitoral. Essas circunstâncias favorecem os golpes de mão, dados por indivíduos audaciosos na liderança de minorias dentro das próprias classes

¹⁵² Segundo Furtado (1964: 85): “Em razão da ausência de autênticas lutas de classes, no sentido estrito que caracteriza a economia capitalista, o processo de formação de consciência de classe entre os trabalhadores tende a ser extremamente lento”.

dirigentes. Surgem, assim, as conhecidas ditaduras dos países subdesenvolvidos, de duração mais ou menos longa, cuja finalidade principal é dar maior estabilidade à estrutura social e consolidar a posição da classe dirigente, sob o predomínio de alguma de suas facções. Reduzidas as querelas internas da classe dirigente, também se reduz a importância do povo como massa de manobra.

Portanto, Furtado, ao diagnosticar o subdesenvolvimento no livro que ora analisamos, o coloca além do âmbito econômico, pois analisa a conformação da sociedade num país periférico. Nele está presente o modelo das modernas democracias capitalistas (em especial o caso da socialdemocracia europeia), pois serve como parâmetro para mostrar a nossa condição de subdesenvolvimento político, dada a infraestrutura econômica subdesenvolvida¹⁵³. Ou seja, nos parece que nessa concepção desenvolvimento econômico implica em desenvolvimento político e construção da nação, por conseguinte. Voltaremos a discutir esse ponto no próximo capítulo.

3.2) O Diagnóstico do Subdesenvolvimento: Perspectiva Histórica e Problemas Conjunturais da Economia e da Sociedade Brasileira

A busca em diagnosticar o subdesenvolvimento brasileiro levou Furtado a um profundo mergulho na história econômica brasileira com a publicação da sua obra mais importante – *Formação Econômica do Brasil* – em 1959¹⁵⁴, escrita na Universidade de Cambridge, onde pesquisou sobre o tema.

Esse livro se constitui num amadurecimento de suas reflexões anteriores sobre a formação do Brasil a partir de sua tese de doutorado - *A Economia Colonial no Brasil nos Séculos XVI e XVII* (1948)¹⁵⁵, do artigo *Características Gerais da Economia Brasileira* (1950) e dos livros *A Economia Brasileira* (1954) e *Uma Economia Dependente* (1956)¹⁵⁶. Possui uma forte influência da ideia de sentido de colonização de Caio Prado Jr. (já

¹⁵³ Cf. Furtado (1964: 88-90).

¹⁵⁴ Utilizamos a edição de 2005.

¹⁵⁵ Utilizamos a edição de 2001, publicada pela HUCITEC e ABPHE.

¹⁵⁶ Que na verdade se constitui dos capítulos 2, 3, 4 e 5 de *A Economia Brasileira*.

colocada na tese de doutorado)¹⁵⁷ e também de Roberto Simonsen, da sua obra *História Econômica do Brasil* (1937)¹⁵⁸.

A análise que Furtado faz de nossa formação é dividida da maneira que segue nos parágrafos abaixo.

Na Primeira Parte – *Fundamentos Econômicos da Ocupação Territorial* – Furtado, em sete capítulos, faz uma análise sucinta sobre o período colonial como uma forma de introdução à longa discussão que ele dedica sobre o tema nas três partes seguintes. Cabe destacar da sua reflexão os seguintes pontos¹⁵⁹:

I) A empresa agrícola açucareira obtém êxito na colônia portuguesa da América devido à experiência anterior nas ilhas do Atlântico e também por causa da decadência da economia espanhola (esgotamento da mineração).

II) Esse sistema se desarticula a partir da ruptura com os holandeses (que durante sua permanência no Brasil adquiriram todos os aspectos técnicos e organizacionais da indústria açucareira), que desenvolveram uma indústria açucareira concorrente na região do Caribe. É o fim do monopólio.

III) Contraponto com as colônias de povoamento do hemisfério norte: na América do Norte nenhum produto atrativo para o mercado europeu conseguiu ser produzido, com prejuízo para as companhias que financiaram os gastos de traslado e instalação. Por outro lado, as condições climáticas das Antilhas, que inicialmente foram utilizadas como colônias de povoamento para fins militares por parte da Inglaterra e da França, foram mais favoráveis para a produção de mercadorias de grande venda no mercado europeu: algodão, anil, café e principalmente o fumo.

IV) Consequências da penetração do açúcar nas Antilhas: a colonização antilhana passa a ser de exploração com uso de mão de obra escrava.

VI) Como forma de sistematização, destacamos o que Furtado chama de etapas na ocupação econômica das terras americanas: i) exploração da mão de obra preexistente na exploração de metais preciosos; ii) produção agrícola para exportação com uso de mão de

¹⁵⁷ Na segunda parte da sua tese de doutorado – *A Formação da Colônia* – Furtado se coloca contra a tese do feudalismo (Capítulo II – *O Sentido da Colonização*) e adota a tese do sentido da colonização de Caio Prado Júnior, em especial no Capítulo IV – *A Formação da Sociedade Colonial*. Para mais detalhes, ver Furtado (2001: 61-138, em especial 118-121).

¹⁵⁸ Segundo Furtado (1985: 204): “Folheando esse livro e detendo-me na massa de informação quantitativa que contém sobre o período colonial, veio-me a ideia de tentar a elaboração de um modelo da economia do açúcar a meados do século XVII”. A obra de Roberto Simonsen foi utilizada primeiramente por Furtado na sua tese de doutorado.

¹⁵⁹ Cf. Furtado (2005: 11-44).

obra escrava importada; iii) economia similar à da Europa contemporânea (colônias da América do Norte).

Na Segunda Parte – *Economia Escravista de Agricultura Tropical (Séculos XVI e XVII)* – Furtado aplica mais explicitamente o modelo keynesiano ao analisar a economia açucareira e a sua projeção na pecuária, formando o complexo econômico nordestino, totalmente dependente do mercado externo e que sofre um lento processo de involução econômica (que perduraria até o início do século XIX) a partir da perda do monopólio no século XVII. O autor se preocupa em mostrar como a empresa agrícola conformou a economia colonial, fundando as bases do subdesenvolvimento brasileiro¹⁶⁰.

Na Terceira Parte – *Economia Escravista Mineira (Século XVIII)*¹⁶¹ – Furtado mostra que, com o início da intensa concorrência no mercado de produtos tropicais, Portugal só via como única saída a descoberta de metais preciosos. Por isso a Metrópole deu ajuda técnica para os homens do planalto de Piratininga (que conheciam o interior do território da colônia), o que foi decisiva para a descoberta do ouro.

A mineração provocou um ciclo migratório totalmente novo para a colônia (constituído pelo homem comum de poucas posses) e com isso, possibilidades muito maiores de ascensão social para o homem livre e de compra da liberdade para o escravo. Com a afluência de muitas pessoas para a região das Minas, houve a necessidade da mesma ser abastecida por outras regiões da colônia, colaborando para a criação de um mercado interno pela primeira vez, com as seguintes consequências: i) aumento dos preços do gado do Sul e do Nordeste; ii) criação de um grande mercado para animais de carga devido à necessidade de um complexo sistema de transporte, uma vez que a população mineira dependia de tudo de fora de sua região para seu abastecimento. Segundo Furtado (2005: 83):

Ao contrário do que ocorrera no Nordeste, onde se partiu de um vazio econômico para a formação de uma economia pecuária dependente da açucareira, no sul do país a pecuária preexistiu à mineração. Com efeito, o advento da mineração ocorreu quando a economia de subsistência de Piratininga havia já atravessado século e meio de pobreza. Além disso, no Rio Grande e mesmo no Mato Grosso já existia uma economia pecuária rudimentar de onde saía alguma exportação de couros. Essas distintas regiões viviam independentemente e tenderiam

¹⁶⁰ Cf. Furtado (2005: 47-76).

¹⁶¹ Cf. Furtado (2005: 79-91).

provavelmente a desenvolver-se, num regime de subsistência, sem vínculos de solidariedade econômica que as articulassem. A economia mineira abriu um novo ciclo de desenvolvimento para todas elas. Por um lado, elevou substancialmente a rentabilidade da atividade pecuária, induzindo a uma utilização mais ampla das terras e do rebanho. Por outro, fez interdependentes as diferentes regiões, especializadas umas na criação, outras na engorda e distribuição e outras constituindo os principais mercados consumidores. É um equívoco supor que foi a criação que uniu essas regiões. Quem as uniu foi a procura de gado que se irradiava do centro dinâmico constituído pela economia mineira.

Com a decadência, o sistema se descapitalizou lentamente, apesar de ter mantido a sua estrutura, o que levou à expansão da economia de subsistência. O regime de trabalho escravo impediu que o colapso da mineração causasse fricções sociais de maior vulto.

Na Quarta Parte – *Economia de Transição para o Trabalho Assalariado (Século XIX)*¹⁶² – Furtado analisa a longa trajetória na qual a economia colonial busca uma nova atividade primário-exportadora à altura para substituir as outras decadentes. São feitas várias tentativas (açúcar, cacau, algodão, arroz) até se chegar ao café. Nesse processo, a mão de obra escrava vai pouco a pouco sendo substituída pela mão de obra assalariada, num processo que contou com a imigração europeia.

Nessa parte, Furtado novamente compara o Brasil com os EUA e deixa bem notória a grande diferença que apresentavam esses países nas suas trajetórias de desenvolvimento econômico, em que no Brasil faltaram decisivas ações estatais para a promoção da industrialização, ao contrário do que ocorrera nos EUA.

Nessa comparação, Furtado refuta a crítica corrente aos acordos comerciais firmados entre o Brasil e a Inglaterra entre 1810 e 1827, segundo a qual eles impossibilitaram a industrialização do Brasil nessa época porque lhe foi retirado o instrumento do protecionismo. Tal refutação é sustentada pelo fato de que a economia brasileira naquele período sofreu fortes desequilíbrios, determinados pela baixa relativa dos preços das exportações e pela baixa relativa dos preços das importações, o que provocou um rápido crescimento da procura de artigos importados e uma consequente pressão sobre o balanço de pagamentos que por sua vez repercutiu na taxa de câmbio via depreciação externa da moeda, cuja consequência foi um forte aumento relativo dos preços dos produtos importados. Logo, tal fato, segundo o autor, teve um efeito

¹⁶² Cf. Furtado (2005: 95-181).

protecionista sobre a indústria brasileira que talvez não tivesse sido tão grande se tivesse sido adotada uma tarifa geral *ad valorem* de 50%.

O autor também critica, continuando sua análise, a suposição de que estaria ao alcance do Brasil (na hipótese de total liberdade de ação) a adoção de uma política idêntica àquela praticada pelos EUA na primeira metade do século XIX, ou seja, de que houve uma oportunidade que não foi aproveitada naquele momento. A fim de sustentar tal reflexão, o autor primeiramente afirma que não cabe adotar explicações fatalistas e supersticiosas das teorias de inferioridades de clima e “raça”, já superadas. O caminho explicativo passa pelo ponto de vista econômico. Segundo Furtado (2005: 106):

O desenvolvimento dos EUA, em fins do século XVIII e primeira metade do século XIX, constitui um capítulo integrante do desenvolvimento da própria economia europeia, sendo em muito menor grau o resultado de medidas internas protecionistas adotadas por essa nação americana. O protecionismo surgiu nos EUA, como sistema geral de política econômica, em etapa já bem avançada do século XIX, quando as bases de sua economia já se haviam consolidado.

Em termos de população, tanto os EUA quanto o Brasil tinham semelhanças em termos de magnitude. Porém, as diferenças sociais eram profundas, pois no Brasil a classe dominante era formada pelo grupo dos grandes agricultores escravistas enquanto que nos EUA uma classe de pequenos agricultores e um grupo de grandes comerciantes urbanos dominava o país. Segundo Furtado (2005: 107):

Nada é mais ilustrativo dessa diferença do que a disparidade que existe entre os dois principais intérpretes dos ideais das classes dominantes nos dois países: Alexander Hamilton e o Visconde de Cairu. Ambos são discípulos de Adam Smith, cujas ideias absorveram indiretamente e na mesma época na Inglaterra. Sem embargo, enquanto Hamilton se transforma em paladino da industrialização, mal compreendida pela classe de pequenos agricultores norte-americanos, advoga e promove uma decidida ação estatal de caráter positivo – estímulos diretos às indústrias e não apenas medidas passivas de caráter protecionista -, Cairu crê supersticiosamente na mão invisível e repete: deixai fazer, deixai passar, deixai vender.

Ou seja, tomando a análise de Furtado, pode-se concluir que não bastam os efeitos de protecionismo advindos da desvalorização cambial para que a industrialização ocorra: é também necessária uma decisiva ação estatal, o que não ocorreu efetivamente no Brasil do século XIX. Podemos dizer que se pode decidir “imaginar” uma nação (utilizando a expressão de Benedict Anderson) e construí-la.

Na Quinta Parte – *Economia de Transição para um Sistema Industrial (Século XX)*¹⁶³ – Furtado relata como a crise da economia cafeeira, acrescida da Grande Depressão, provocou o deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira, isto é, do mercado externo para o mercado interno a partir da década de 1930, como Furtado (2005: 205) afirma:

Ao manter-se a procura interna com maior firmeza que a externa, o setor que produzia para o mercado interno passa a oferecer melhores oportunidades de inversão que o setor exportador. Cria-se, em consequência, uma situação praticamente nova na economia brasileira, que era a preponderância do setor ligado ao mercado interno no processo de formação do capital.

Na primeira fase da expansão da produção do setor ligado ao mercado interno, ocorreu o aproveitamento mais intenso da capacidade instalada no país, particularmente no setor industrial, devido à depreciação do valor externo da moeda. Houve também a possibilidade de aquisição a preços muito mais baixos de equipamentos de segunda mão de empresas estrangeiras falidas no exterior. Segundo Furtado (2005: 207), ainda houve outra consequência positiva:

O crescimento da procura de bens de capital, reflexo da expansão da produção para o mercado interno, e a forte elevação dos preços de importação desses bens, acarretada pela depreciação cambial, criaram condições propícias à instalação no país de uma indústria de bens de capital.

Além dos fatos descritos acima, houve também o desenvolvimento de indústrias destinadas a substituir importações. É o início do PSI.

Após a II Guerra Mundial, Furtado chama a atenção para o problema do aumento das importações (após sua liberação) no final dos anos 1940, com riscos de inflação. O autor se mostra favorável à medida que o governo tomou com a política de controle de importações em vez de ter optado pelo controle da inflação, fato que beneficiou duplamente o setor industrial: por um lado devido à redução da concorrência externa, por outro, porque as matérias-primas e os equipamentos podiam ser adquiridos a preços relativamente baixos.

Por fim, Furtado chama a atenção para o intenso desenvolvimento que ocorreu com a industrialização, juntamente com o aumento do problema das disparidades regionais

¹⁶³ Cf. Furtado (2005: 185-251).

devido ao caráter espontâneo do desenvolvimento (que analisamos um pouco mais à frente).

Cabem aqui algumas observações sobre a obra:

I) Ela se constitui numa aplicação da concepção inicial da teoria Prebisch-CEPAL acerca da deterioração dos termos de intercâmbio e da industrialização substitutiva de importações.

II) Há uma busca das origens do nosso subdesenvolvimento, provando que não se trata de um estágio anterior ao desenvolvimento, mas sim um processo histórico autônomo, tal como Furtado trabalha no quarto capítulo de *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (1961), que analisamos no subitem anterior.

III) O caráter espontâneo da industrialização após 1930 é visto como problemático, visto ser causador do aumento das disparidades regionais. Furtado chama a atenção para corrigir essa rota, mas não mostra como deve ser feita tal correção, algo no qual ele se preocupará em outros textos.

IV) A comparação recorrente com os EUA serve para corroborar a especificidade do nosso subdesenvolvimento e também serve, a nosso ver, como uma meta a ser atingida, ainda que por caminhos próprios nossos, dadas as semelhanças territoriais e de recursos naturais.

Em outros estudos no período que analisamos, Furtado se dedicaria à análise dos problemas conjunturais, sempre fundamentado no processo histórico que moldou o subdesenvolvimento brasileiro. Nos parágrafos seguintes analisamos essas reflexões sucintamente.

Em *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (1961), o sexto capítulo – *Industrialização e Inflação: Análise do Desenvolvimento Recente do Brasil* – se constitui num texto escrito em 1960 como “(...) uma tentativa de aplicação das ideias formuladas nos dois capítulos anteriores [analisados no subitem anterior] à interpretação do desenvolvimento brasileiro nos últimos três decênios”¹⁶⁴.

Furtado inicialmente faz uma introdução histórica, numa espécie de resumo de *Formação Econômica do Brasil*, com ênfase na crise da economia cafeeira e no

¹⁶⁴ Furtado (1961: 15).

deslocamento do centro dinâmico da economia para o mercado interno com a industrialização.

Posteriormente, o autor analisa os problemas e as tendências conjunturais dessa época, como relatamos a seguir.

Um **primeiro ponto** que destacamos na análise de Furtado se refere à transferência dos centros de decisão¹⁶⁵. Segundo ele, tal fato internalizou as decisões econômicas (consequência do deslocamento do centro dinâmico da economia) e colaborou para a mudança da mentalidade “dependente” para a mentalidade “desenvolvimentista”, o que possibilitou a formulação de uma primeira política sistemática de industrialização na década de 1950, com conflito entre os grupos representantes dessas mentalidades, como Furtado (1961: 245) exemplifica:

O conflito entre os dois grupos ideológicos agudizou-se em extremo no caso do petróleo. A linha de pensamento que entroncava na velha economia de exportação apegou-se ao princípio de que, sendo escassos os recursos do país, estes não deviam ser canalizados para um setor de resultados incertos e para o qual havia capitais estrangeiros disponíveis. A linha de pensamento desenvolvimentista não aceitou a discussão do problema em termos estritamente “econômicos”. Preocupada em defender a predominância recém-conquistada de seu centro de decisão, assinalou o perigo que adviria do controle do que seria o setor mais importante da atividade industrial por grupos internacionais cujos interesses não confundem necessariamente com os do país. Viram no petróleo o Cavalo de Troia da velha economia colonial em retirada.

A partir do exemplo citado acima, o autor afirma que o “desenvolvimentismo” estaria se configurando como ideologia do “desenvolvimento nacional”, ou seja, na qual se exige um processo de diferenciação nacional no quadro da economia mundial, uma individualização do sistema econômico (superação da situação de economia “reflexa”). A conquista dos centros de decisão é seu objetivo fundamental e como o Estado é o principal centro de decisões, este tem papel básico na consecução do desenvolvimento (vide o controle estatal do petróleo e a criação de bancos oficiais de desenvolvimento)¹⁶⁶.

¹⁶⁵ Cf. Furtado (1961: 243-247).

¹⁶⁶ Aqui, mesmo implicitamente, Furtado coloca um dos pontos para a construção da nação: constituição de um sistema econômico autônomo e combate às disparidades regionais sob a liderança do Estado. Tal ponto nos remete às reflexões de Gellner (1993) sobre o industrialismo como elemento de construção da nação e, de Benedict Anderson (1989) sobre a possibilidade de se imaginar uma nação (no caso de Furtado superação do subdesenvolvimento e melhoria do bem estar geral via política de industrialização), tal como analisamos no primeiro capítulo desta tese.

Um **segundo ponto** da conjuntura do período que Furtado analisa diz respeito às grandes ondas inflacionárias, como segue abaixo¹⁶⁷:

I) Na visão do autor, a primeira onda inflacionária ocorreu entre 1900 e 1933 como consequência das desvalorizações cambiais para salvar o café (que acabou favorecendo a indústria)

II) A segunda onda inflacionária ocorreu entre a Segunda Guerra Mundial e o início da década de 1950, num período de diferenciação progressiva do setor industrial, que se firmou como centro dinâmico do sistema econômico. Devido à “ilusão de divisas” logo após o grande conflito, o governo Dutra passou a adotar o controle seletivo das importações, fato que ocasionou o aumento da pressão inflacionária e beneficiou, por conseguinte, os industriais, ao mesmo tempo em que permanecia inalterado o custo dos equipamentos importados.

III) A terceira onda inflacionária tem raízes plantadas no período anterior, caracterizado por grandes investimentos industriais, mas falho de política de industrialização, pois resultaram em pontos de estrangulamento que, por um lado, impediram a plena utilização da capacidade produtiva industrial já instalada e, por outro, exigiram uma grande concentração de investimento de longa maturação na etapa subsequente. Houve uma falta de complementaridade nos investimentos industriais, causadora da dicotomia entre desemprego ou forte desequilíbrio no balanço de pagamentos. Segundo Furtado (1961: 251-252):

A situação era semelhante à de um organismo que houvesse crescido com desproporcionalidade de seus membros. Para corrigir o desequilíbrio era mister paralisar o crescimento de umas partes, ou acelerar o crescimento de outras. A primeira solução, advogada pelos “estabilistas”, trazia em si o risco da estagnação, pois aqueles que a defendiam pensavam menos em uma “reorientação” das inversões que em uma correção “espontânea” através do mecanismo dos preços. A segunda solução trazia em seu bojo uma espiral inflacionária, pois se baseava na manutenção do nível de emprego e no aumento simultâneo dos investimentos nos setores “atrasados”. Manutenção do nível de emprego significa elevada rentabilidade, portanto, fortes investimentos “planejados” em todos os setores. Dessa base é que se deveria partir para ampliar os investimentos nos setores “atrasados”. Foi esta a solução adotada no Brasil, no último quinquênio, sem que houvesse possibilidade de aumentar o volume das importações.

Então, a fim de acelerar os investimentos nos setores “atrasados”, constituídos pelas indústrias de bens de capital, foi criado o BNDE (atual BNDES) e articuladas

¹⁶⁷ Cf. Furtado (1961: 247-255).

políticas de concentração de incentivos cambiais, fiscais e financeiros com o GEIA (Grupo Executivo da Indústria Automobilística), o GEICON (Grupo Executivo da Indústria de Construção Naval), entre outras. Porém, devido à ausência de uma visão de conjunto, não foram tomadas medidas compensatórias a fim de desencorajar inversões em setores improdutivos ou relativamente hipertrofiados¹⁶⁸. Logo, o avanço dos setores em atraso fez-se em uma corrida dentro da espiral inflacionária. Segundo Furtado (1961: 252):

Em 1958, quando adveio nova crise do café, a política de aceleração dos investimentos nos setores críticos correu sério risco de interrupção. Contudo, o fato de que tenha sido possível manter o ritmo de investimentos, não obstante a contração da capacidade para importar, constitui indicação clara do avanço que já havia sido logrado.

Houve grande desenvolvimento da indústria de bens de produção no segundo quinquênio da década de 1950, o que tornou a economia brasileira suficientemente diferenciada para que seu desenvolvimento passasse a depender basicamente de fatores endógenos, o que, segundo o autor, traria menores pressões inflacionárias.

Então, na visão de Furtado (1961: 254), a causa última da inflação não esteve no desenvolvimento e sim na ausência de uma política autêntica de desenvolvimento devido à estrutura política do país, que favorecia

a permanência dos grupos ligados aos interesses agrário-exportadores nas posições de liderança, dificultava a ascensão de elementos representativos das novas forças em progresso e mais capacitadas para captar a nova realidade. Explica-se, assim, que uma autêntica política de desenvolvimento, apoiada na industrialização, encontrasse enormes dificuldades para abrir-se caminho contra a persistência das velhas ideologias que prevaleciam nas esferas dirigentes do país. Por conseguinte, a tese de que o desenvolvimento se poderia ter feito sem inflação e, portanto, com menor custo social, torna-se acadêmica. Em realidade, a formulação dessa tese é uma última manifestação de descontentamento daqueles espíritos formados na tradição intelectual da velha economia “reflexa” de exportação¹⁶⁹.

Porém, o autor não deixa de acreditar nas possibilidades de uma industrialização planejada (nos moldes da CEPAL), a qual se faria de uma maneira mais rápida e sem riscos de ser interrompida por crises inflacionárias.

¹⁶⁸ Podemos ver nessa reflexão uma crítica à concepção de planejamento de Roberto Campos, colocada de maneira implícita no Plano de Metas (ele foi um dos formuladores do plano). Trabalhamos esse ponto no quarto capítulo desta tese. Para mais detalhes, ver Bielschowsky (2000).

¹⁶⁹ Furtado (1961: 254-255). Sobre esse assunto ver também Furtado (1962: 42-43) e Furtado (1964: 134-135).

Um **terceiro ponto** discutido por Furtado se refere às características do processo de industrialização brasileiro que, segundo ele, não se enquadra nem no modelo clássico de desenvolvimento industrial da Europa do século XIX, que contou com mão de obra sobrando, e nem no modelo de desenvolvimento dos países de povoamento recente, como os EUA, o Canadá, a Austrália, em que o desenvolvimento industrial faz-se concorrendo com a forte expansão agrícola voltada para os mercados externos. No Brasil, recorda Furtado, a industrialização ocorreu na região de grande expansão agrícola para exportação, de escassez relativa de mão de obra e forte imigração europeia, fazendo com que o nível de salários iniciais no setor industrial fosse relativamente alto, comparativamente aos demais setores da economia e às demais regiões do país. Tal situação, no decorrer do tempo, se modificou, segundo Furtado (1961: 256-257):

Na medida em que os transportes internos se foram desenvolvendo e que as condições sociais foram evoluindo ao impulso da introdução do salário monetário, da escola pública e de sistemas modernos de informação, as fronteiras do mercado de trabalho se foram deslocando, dando início a permanentes fluxos internos de população em direção das regiões de mais altos níveis salariais. Dessa forma, o modelo de desenvolvimento industrial do Brasil, que se assemelhou inicialmente ao americano, veio a parecer-se mais e mais ao europeu da primeira metade do século XIX, à medida que o próprio país se industrializava e adquiria fluidez o seu mercado de trabalho. A consequência prática de tal situação foi que os salários reais nas indústrias tenderam a permanecer estacionários no decorrer de todo o desenvolvimento subsequente. Tal tendência foi reforçada pelo tipo de tecnologia que prevaleceu em toda a primeira metade do século XX, orientada no sentido de poupar mão de obra.

O autor, então, lista alguns pontos relevantes das consequências do tipo de desenvolvimento industrial que tinha prevalecido no Brasil até o início da década de 1960, citadas abaixo¹⁷⁰:

I) Com elevada taxa de lucros e sem pressões para reduzi-la, a preocupação com a produtividade é relegada a um segundo plano e o desenvolvimento, por conseguinte, é feito com elevado custo social.

II) Elevada taxa de lucros traz elevada taxa de distribuição de dividendos, logo, as rendas dos proprietários de fatores tendem a crescer mais rapidamente que as rendas dos assalariados: grau de injustiça social crescente.

¹⁷⁰ Cf. Furtado (1961: 257-259).

III) Apesar do alto nível de consumo das classes proprietárias, a taxa de lucro é suficientemente elevada para que se faça um grande número de inversões via autofinanciamento. Conseqüência: tendência à concentração de riqueza.

IV) A grande expansão do consumo dos grupos beneficiários de rendas derivadas da propriedade levou à criação de um mercado urbano de serviços de importância considerável, comparável ao setor industrial e com tendência ao crescimento da massa de empregados com maior rapidez relativa.

O **quarto e último ponto** que destacamos dessas reflexões de Furtado diz respeito à estrutura agrária¹⁷¹ que, diferentemente da Europa e dos EUA, nasceu sob a forma de grande empresa comercial (tal como é analisado em *Formação Econômica do Brasil*). As exceções a essa regra surgiram somente no século XIX com o povoamento do sul do Brasil com população imigrante europeia e no caso dos latifúndios pecuários que, dependendo apenas indiretamente do mercado de exportação, tenderam a crescer vegetativamente, mesmo quando estacionava o seu próprio mercado (na verdade uma simples involução numa forma de economia de subsistência).

A imigração em massa da população italiana contribuiu para a elevação do salário real na cafeicultura. Porém, na maioria dos casos, não houve quase nenhuma modificação nas condições de vida da grande massa rural durante as décadas de industrialização.

Como forma de sistematização e análise, podemos afirmar, então, que Furtado tece críticas ao modo como o planejamento e a consequente industrialização foram feitos na década de 1950, por não terem seguido por inteiro as propostas da CEPAL, por não terem conseguido se livrar dos pontos causadores da inflação e também por não terem contemplado a reforma da estrutura agrária.

Porém, mesmo com essas críticas, que continuam nas obras seguintes, Furtado mantém uma perspectiva otimista para o Brasil, dada a sua defesa do planejamento (que analisamos no próximo capítulo) como podemos observar na seguinte passagem do quarto capítulo de *A Pré-Revolução Brasileira* (1962), pois o contrapõe ao desenvolvimento sem política de desenvolvimento, característica do período 1930-1950:

¹⁷¹ Cf. Furtado (1961: 259-264).

Até 1953 prevaleceram, de maneira geral, as forças ligadas às linhas de pensamento com raízes na velha estrutura colonial. As medidas adotadas para favorecer a industrialização, nesse período, resultaram de reações apoiadas em óbvios fracassos da política tendente a preservar a velha estrutura. É a partir de 1953 que começam a estruturar-se as linhas de uma política de desenvolvimento. O BNDE, que veio possibilitar a concentração de recursos requerida por aqueles setores que haviam permanecido atrasados na fase anterior, e o Conselho de Desenvolvimento Econômico, que permitiu uma primeira apreciação de conjunto dos problemas do país, são criações dessa nova fase.

Apreciando em conjunto o período que se inicia em 1953, comprova-se que está praticamente superada aquela etapa intermediária, iniciada em 1930, e que se caracterizou pela busca de novos caminhos. A velha estrutura colonial está enterrada no passado. O desenvolvimento econômico, hoje, é basicamente, um processo de industrialização. Esse desenvolvimento tem raízes profundas e alcançou uma fase de semiautomatismo: quaisquer que sejam os obstáculos que se lhe antepõem, tudo indica que ele seguirá adiante. Este fato traduz-se na consciência generalizada de que é dever de qualquer governo deste país fazer do desenvolvimento o seu magno objetivo¹⁷².

Esse otimismo também fica muito claro no nono capítulo desse livro - *A Economia Brasileira na Metade do Século XX* – no qual Furtado mostra que o país, com a mudança do centro dinâmico do setor externo para o industrial não apenas aprofundou o processo de crescimento, como trouxe duas outras consequências de importância primordial:

I) Criação no próprio país de um mercado alternativo para produtos de exportação de diversas regiões do Brasil.

II) Internalização dos centros de decisão econômica, na qual é superada a etapa de economia colonial (na qual não o Brasil não podia ser considerado uma nação na concepção de Furtado por não ter sido dono de seu destino). Segundo o autor:

O desenvolvimento industrial firmado no mercado interno tornou possível um grau crescente de autonomia no plano das decisões que comandam a vida econômica nacional. Essa autonomia poderia haver sido cortada, caso os setores básicos da atividade econômica houvessem sido subordinados, desde o início, aos grupos concorrentes que dominam o mercado internacional. Entretanto, acertadas e oportunas decisões dotaram o país de autonomia em setores que, por sua posição estratégica, condicionam o processo do desenvolvimento econômico nacional, tais como a siderurgia e a indústria petrolífera. A conjugação destes dois fatores – deslocamento do setor dinâmico das exportações de produtos primários para os investimentos industriais, e a autonomia de alguns setores básicos da produção industrial – criou condições para que os centros de decisões de maior transcendência no plano econômico fossem conquistados e postos a serviço de uma política de desenvolvimento nacional¹⁷³.

¹⁷² Furtado (1962: 68).

¹⁷³ Furtado (1962: 111-112).

Porém, com a persistência da inflação, com taxas cada vez mais crescentes na década de 1960, juntamente com uma declinante taxa de crescimento a partir de 1962, configurando o período 1963-4 como uma fase de estagnação (pela primeira vez após a II Guerra Mundial), e de aumento das tensões estruturais, dentro de um processo de debilitamento dos fatores dinâmicos com reflexos na política, Furtado, na segunda parte de *Dialética do Desenvolvimento* (1964), se mostra menos otimista com o que poderia ocorrer no Brasil caso persistissem esses obstáculos ao desenvolvimento econômico e político. Nas suas palavras:

O Brasil da fase presente é, portanto, um país em transição. O seu sistema político, de democracia representativa, tem demonstrado um certo grau de flexibilidade. Contudo, essa flexibilidade tem sido utilizada ao máximo, no período recente, criando-se um clima de permanente suspense com respeito à capacidade do sistema político para suportar novas tensões. O maior obstáculo a uma transição gradual está em que a reforma mais urgentemente necessitada – aquela que daria maior capacidade de autoadaptação ao sistema e facilitaria a introdução de outras – resulta ser a de mais difícil realização: a reforma política, visando a aumentar a representatividade dos órgãos que atuam em nome do povo. Uma vez que se alcance esse grau mais alto de efetiva democracia, as demais modificações do marco institucional poderão ser introduzidas sem maiores tensões para o sistema político¹⁷⁴.

Mais à frente, analisando os problemas da industrialização, Furtado (1964: 111) afirma (ainda mantendo algum otimismo):

O recente agravamento de tensões estruturais exigindo medidas políticas mais audaciosas do que as convencionais constitui desafio definitivo às classes dirigentes do país. As modificações estruturais já ocorridas na economia brasileira indicam que a fase decisiva de seu processo de industrialização foi alcançada. (...). O haver-se aproximado dessa maturidade industrial tem particular significação, em razão das extraordinárias potencialidades do Brasil para crescer industrialmente. (...). Essas enormes potencialidades estão apenas à espera de que o país encontre o caminho definitivo de seu desenvolvimento.

E no que consiste esse debilitamento dos fatores dinâmicos?

Na visão de Furtado, se constitui no esgotamento das possibilidades dinâmicas da substituição de importações em meados da década de 1960¹⁷⁵ devido aos desafios da industrialização pesada. Nas suas palavras:

¹⁷⁴ Furtado (1964: 110-111).

¹⁷⁵ Essa visão pode ser o embrião do diagnóstico estagnacionista elaborado por Furtado após o golpe de 1964.

No momento presente, os investimentos destinados a substituir importações encontram-se entre os de mais difícil consecução. São todos investimentos de elevada capitalização e longo período de maturação. Desta forma, a capacidade para importar transformou-se em autêntica barreira ao desenvolvimento. Essa barreira tornou-se ainda mais formidável, a partir de 1955, em razão da séria deterioração dos termos de intercâmbio. Na luta para contornar essa dificuldade, o país foi levado a um endividamento externo crescente. Os efeitos a médio prazo desse endividamento teriam que fazer-se sentir, obrigando a uma contração ainda maior da capacidade para importar, a fim de atender ao serviço de volumosa dívida, criando-se um processo acumulativo circular pelo qual as medidas tomadas para contornar a barreira da capacidade para importar tenderam a elevar essa barreira.

A partir do momento em que os termos do intercâmbio começaram a piorar, a inflação perdeu a sua última fonte onde podia alimentar-se sem provocar uma espiral de preços e custos. O Governo teve de abandonar o imposto às exportações, implícito nas diferenças de câmbio, e cobrir as insuficiências de caixa com maiores emissões de papel-moeda. Os subsídios aos importadores de equipamentos, através do “câmbio de custo”, foram progressivamente eliminados. Desta forma a inflação, de eficaz mecanismo de redistribuição de renda, transformou-se mais e mais em estéril jogo de empurra. E, na medida em que se esteriliza, a espiral inflacionária se exacerba. Sua última fonte de recursos está no crédito gerado pelos bancos oficiais, cujas linhas passaram a ser disputadas como altos privilégios. Entretanto, a reação das massas trabalhadoras tornou-se cada vez mais pronta, estreitando-se o período de reajustamento salarial. Nas condições presentes, em que os reajustamentos salariais se fazem em períodos cada vez mais curtos, as perdas decorrentes de disputas salariais já superam, muito provavelmente, os ganhos que a classe capitalista ainda aufere com a inflação. E enquanto os ganhos se concentram em alguns setores, as perdas se estendem a um número cada vez maior. Assim, a inflação em sua fase de total esterilidade já não prejudica apenas a coletividade como um todo e a classe trabalhadora em particular. Também se torna daninha para aquela classe que antes dela se beneficiava¹⁷⁶.

Furtado crê que, se não fosse a forte deterioração dos termos de intercâmbio ocorrida em 1955, o Brasil poderia ter alcançado uma posição na qual “o desenvolvimento é um processo circular cumulativo que cria os próprios meios de que necessita para seguir adiante. No caso do Brasil, esse ponto seria alcançado quando fosse superada a barreira da capacidade para importar”¹⁷⁷.

Como essa barreira cresceu, prossegue Furtado, o esforço de poupança também teve que crescer para poder acompanhar o aumento relativo dos preços dos bens de capital, o que se constituiu num fator gerador de condições para a redução da taxa de crescimento e, por conseguinte, para o aumento das dificuldades de se fazer as modificações estruturais necessárias para superar esse obstáculo, tal como a reforma

¹⁷⁶ Furtado (1964: 123-125).

¹⁷⁷ Furtado (1964: 126).

agrária, necessária, dada a predominância de estruturas feudais na agricultura (causadora de grande inelasticidade da oferta de alimentos nas zonas urbanas)¹⁷⁸.

Furtado também observa (numa maneira que consideramos brilhante) que do lado da classe dirigente há fatores que também dificultam a realização de reformas estruturais para retomar o caminho do desenvolvimento econômico-social (da construção da nação). Nas suas palavras:

Em face da significação estratégica que passou a ter esse fator [industrialização] no processo de desenvolvimento, compreende-se que a política econômica externa haja assumido a mais alta importância para o país. Pode-se afirmar sem temer ao exagero que ter ou não ter autonomia neste setor passou a ser o problema crucial no período atual de consolidação do processo de industrialização. Entretanto, as condições históricas do desenvolvimento na fase de transição que analisamos, sem a formação de uma classe dirigente que se firmasse no poder através de uma progressiva tomada de consciência de posições conflitantes com os interesses de outros grupos dominantes, também com respeito a esta matéria atuaram como fator impeditivo da formulação de uma política a longo prazo. Inexistiu, assim, qualquer disciplina legal específica que tivesse em conta os conflitos potenciais entre os interesses de grupos estrangeiros controladores de capitais no país e aqueles do próprio desenvolvimento nacional. Ficou a matéria ao sabor da lei do mais forte e os grupos internacionais, das privilegiadas situações que ocupam como detentores do poder financeiro, da capacidade de organização, da experiência administrativa e, ao mesmo tempo, como controladores do acesso às técnicas mais avançadas e dos meios de publicidade, puderam operar de posições extremamente fortes, trazendo para o seu controle segmentos crescentes da nova economia industrial em formação, à custa de contribuições financeiras próprias relativamente módicas¹⁷⁹.

A situação também não se mostrava favorável do lado da classe capitalista industrial, como Furtado (1964: 137) afirma:

A nova classe capitalista industrial, sem experiência e carente de maior profundidade de visão, encontrou, via de regra, em concessões a grupos externos a linha de menor resistência para solução de seus problemas ocasionais. Do ponto de vista dos interesses da empresa, essa foi muitas vezes a atitude mais racional. Mas, do ponto de vista nacional, a acumulação dessas decisões individuais teria repercussões que só a mais longo prazo seriam percebidas. Assim, criou-se uma economia industrial de elevados e crescentes insumos de divisas, em contradição com as possibilidades presentes e previsíveis da capacidade para importar, e totalmente orientada para padrões de consumo que não correspondem ao grau de desenvolvimento do país¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Cf. Furtado (1964: 126).

¹⁷⁹ Furtado (1964: 136-137).

¹⁸⁰ Na década de 1970, Furtado denominaria tal padrão de consumo de “modernização”.

Por fim, Furtado conclui que, num quadro de tensões tanto no campo da economia quanto no da política, a superação dos obstáculos estruturais se torna mais difícil do que em condições de desenvolvimento, fator contribuinte para um cenário de agravamento da crise brasileira¹⁸¹.

Sobre o problema das disparidades regionais, Furtado o analisa em *Perspectivas da Economia Brasileira* (1958) e *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste* (1959). Optamos por analisá-los no próximo capítulo por serem trabalhos que dão muito mais ênfase ao planejamento do que ao diagnóstico.

4) CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS: ARTICULAÇÃO DA DISCUSSÃO

Em linhas gerais, como forma de articular a reflexão, percebemos em Furtado uma análise sobre o subdesenvolvimento que inicialmente é feita dentro do marco da ciência econômica (principalmente no período cepalino). No período da SUDENE, as questões sociais e políticas são incluídas de maneira mais evidente. Percebemos uma mudança no diagnóstico no decorrer do tempo, que ganha um caráter mais amplo, reflexo do quadro de crise econômica no início da década de 1960 (processo pelo qual Prebisch também passa).

No próximo capítulo, analisaremos a reflexão e a ação de Furtado para superar o subdesenvolvimento através do planejamento democrático.

¹⁸¹ Cf. Furtado (1964: 138-139).

CAPÍTULO IV

A CONSTRUÇÃO DA NAÇÃO PELO PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO EM CELSO FURTADO (1948-1964)

1) INTRODUÇÃO

No capítulo anterior, centramos nossa análise no diagnóstico do subdesenvolvimento como obstáculo à construção da nação no pensamento de Celso Furtado. Preocupamo-nos não só em focar nossa análise no pensamento do economista que estudamos, mas também em localizá-lo no grande debate que ocorre no período sobre a afirmação da nação no Terceiro Mundo e sobre os obstáculos para que suas nações trilhassem os mesmos caminhos de construção pelos quais o mundo desenvolvido trilhou, dentro dos valores oriundos da Revolução Francesa.

Neste capítulo, centramos nosso foco nas propostas de superação do subdesenvolvimento que Furtado não só elaborou, mas, na medida do possível, as colocou em prática. E para que nossa análise ocorra coerentemente com o método e a abordagem que adotamos, faremos primeiramente uma análise da reflexão de Karl Mannheim, pensador que mais influenciou Furtado no seu pensamento e prática para a superação do subdesenvolvimento através da ideia de planejamento democrático. Depois, mostraremos quais propostas de planejamento participaram desse debate de remoção do obstáculo do subdesenvolvimento, além das práticas adotadas, tanto no mundo quanto no Brasil para, finalmente, analisarmos a reflexão e a prática de Furtado.

2) O PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO: A REFLEXÃO DE KARL MANNHEIM

Karl Mannheim foi um dos pensadores fundamentais para a reflexão e a prática de Furtado não só pelo instrumental da sociologia do conhecimento, exposta em *Ideologia e Utopia* (1972a)¹⁸², mas também pela ideia de planejamento democrático, elaborada em *O Homem e a Sociedade* (1962)¹⁸³ e em *Liberdade, Poder e Planificação Democrática*

¹⁸² Vide item 2 do Capítulo I.

¹⁸³ A primeira edição original em inglês (*Man and Society in Age of Reconstruction*) é de 1940. Utilizamos a edição brasileira de 1962.

(1972b)¹⁸⁴. Sobre as ideias de Mannheim, Furtado (1985: 17) reafirma sua influência sobre seu pensamento nessa passagem, ao refletir sobre a situação imediata do mundo após a II Guerra Mundial:

Como estudioso de Mannheim, estava convencido de que um amplo esforço de reconstrução institucional tornara-se indispensável, se o objetivo era preservar a liberdade do homem. Cabia prevenir as crises e neutralizar os efeitos sociais da instabilidade inerente às economias de mercado. Os projetos de previdência e assistência social, que tiveram no Plano Beveredge sua melhor expressão, constituíam valioso avanço, mas não iam à raiz do problema, pensava eu. A solução estava na introdução de uma dupla racionalidade, ao nível dos fins e dos meios, o que exigia a planificação. Meus estudos de organização das atividades do setor público, com base em autores norte-americanos e as ideias de Mannheim em seu Man and Society in Age of Reconstruction (traduzido para o espanhol sob o título de Libertad y Planificación Social), haviam moldado minha visão das opções com que se defrontava a Europa em reconstrução.

Passemos, então, às considerações sobre o planejamento democrático¹⁸⁵.

Mannheim elabora a ideia de planejamento democrático a partir da observação das consequências negativas que o *laissez-faire* trouxe à Europa, semelhante em alguns pontos à reflexão de Polanyi (1944)¹⁸⁶.

Primeiramente, Mannheim observa uma realidade na qual o desenvolvimento técnico solapa as condições que eram a base da tradição, ou seja, desintegração do controle dos grupos antigos e pequenos (como o lar, a igreja, o mercado e a cidade, quando não representam influências inteiramente diferentes e até antagônicas) num processo de transformação rápida e espasmódica. Segundo Mannheim (1972b: 31):

Sem dúvida, temos conseguido inventar uns tantos padrões de organização em larga escala, como os do exército, da fábrica e da burocracia. Mas nenhum deles conseguiu a elasticidade necessária para satisfazer as necessidades humanas dos pequenos grupos. (...). A equação, representada pelos controles naturais nos pequenos grupos e pelos expedientes mecânicos nas grandes organizações, já não se aguenta: pois sabemos que a maior desmoralização do indivíduo origina-se no excesso de formalização. A matéria prima do caos não é o bárbaro indisciplinado, senão o operário fabril e o soldado superdisciplinados que, conseqüentemente, perdem vitalidade quando a fábrica fecha ou quando não há quem comande.

¹⁸⁴ A primeira edição original em inglês (*Freedom, Power & Democratic Planning*) é de 1951, publicada postumamente (Mannheim faleceu em 1947). Utilizamos a edição brasileira de 1972.

¹⁸⁵ Os parágrafos que seguem baseiam-se largamente em Mannheim (1962 e 1972b), salvo indicações em contrário e citações.

¹⁸⁶ Ano da 1ª edição original em inglês. Utilizamos a edição brasileira de 1980.

Nessa realidade, Mannheim vê na desintegração das instituições a desintegração da personalidade, numa situação de quase anomia.

Um **segundo ponto** que o sociólogo alemão chama a atenção nesse diagnóstico é o de que a crise do capitalismo vivida a partir de 1929 não se constitui em mais uma crise fortuita, mas sim em algo inerente ao sistema. E mais: o liberalismo econômico se constituiu cada vez mais em letra morta devido à presença cada vez maior dos monopólios.

Um **terceiro ponto** importante dessa reflexão encontra-se no fato de que o processo de transição da democracia liberal de poucos para uma verdadeira democracia das massas destruiu as estruturas sociais intermediárias entre as elites e as massas, tornando-se estas completamente fluidas, tanto na cultura quanto na política. Contudo, segundo Mannheim (1962: 117):

A fonte de nossa crítica não está na presunçosa condenação das massas, tão difundida hoje em dia, nem nas restrições baratas aos princípios do liberalismo e democracia. Nosso objetivo básico é antes o desejo de fazer um apelo àqueles para os quais a liberdade e a justiça são ainda os valores fundamentais, para que reflitam sobre os meios adequados de assegurá-las dentro das condições técnicas e sociais modificadas do mundo de hoje.

Um **quarto e último ponto** a destacar no seu diagnóstico encontra-se no fato de que, apesar das suas considerações sobre a democracia liberal de massas, Mannheim vê a principal dificuldade da sociedade moderna não na sua amplitude, mas sim no fato de que o método liberal de organização ainda não atingiu a fase em que possa produzir a articulação orgânica necessária a uma sociedade vasta e complexa.

Então, dada a crise do liberalismo, quais seriam as alternativas?

A primeira alternativa (que Mannheim condena) seria pelo planejamento totalitário em suas duas vertentes: fascismo e comunismo. A segunda alternativa (que Mannheim defende) seria pelo planejamento democrático.

Sobre a primeira alternativa, Mannheim chama a atenção para os pontos em comum desse tipo de planejamento no fascismo e no comunismo: i) o planejamento é visto como necessário nas esferas econômica, social e moral; ii) a planificação é um processo inclusivo, que tudo abrange e regula; iii) a planificação é um processo

centralizado oriundo de umas poucas posições chave; iv) a planificação é executada por intermédio da ditadura¹⁸⁷.

Em relação à segunda alternativa, há a seguinte argumentação de Mannheim (1972b: 49):

Nossa tarefa consiste em construir um sistema social mediante o planejamento, mas planejamento de tipo especial: tem que ser planejamento para a liberdade, sujeito ao controle democrático; planejamento, mas não planejamento restricionista que favoreça os monopólios de grupos, sejam de homens de empresa ou de associações operárias, mas “planejamento para a plenitude”, isto é, pleno emprego e total exploração dos recursos; planejamento para a justiça social, mais que igualdade absoluta, com diferenciação de recompensas e status, sobre a base da genuína igualdade mais que do privilégio; planejamento, não para uma sociedade sem classes, mas para uma sociedade que suprima os extremos de riqueza e pobreza; planejamento para padrões culturais sem “nivelamento por baixo” – uma transição planejada, favorecendo o progresso, sem suprimir o que há de valioso na tradição; planejamento que neutralize os perigos de uma sociedade de massas, coordenando os instrumentos de controle social, mas só interferindo nos casos de deterioração institucional ou moral, definidos por critérios coletivos; planejamento para o equilíbrio entre a centralização e a dispersão do poder; planejamento para a transformação gradual da sociedade, a fim de estimular o desenvolvimento da personalidade: em resumo, planejamento mas não arregimentação.

Cabe aqui acrescentar alguns elementos que na visão de Mannheim necessariamente estariam presentes no planejamento democrático:

I) Nesse processo, o planejamento se valeria do uso de técnicas sociais, baseadas em estudos científicos da sociedade, conjugados, se possível, com a experiência sociológica.

II) Os planejadores seriam controlados democraticamente num sistema parlamentar, que garante a seleção e a rotação das elites líderes (pelo menos na esfera política) e que preveniria a manipulação das massas.

III) Mesmo contando com a democracia no planejamento, Mannheim, numa maneira que podemos dizer contraditória, coloca em destaque a função da *intelligentsia* nesse processo, pois, colocada acima das disputas políticas, ocupa uma posição chave na mudança social, como “especialistas na invenção e na difusão das ideias”¹⁸⁸. Ela faz parte

¹⁸⁷ Segundo Mannheim (1972b: 44-45): “Isto significa a concentração absoluta do poder nas mãos de uns poucos, por meio de um partido monopolístico. Em termos concretos, implica na suspensão de todos os direitos do cidadão livre. Significa o controle total da imprensa e de todos os outros órgãos formadores da opinião pública, bem como o controle completo do sistema educativo. Significa a utilização do poder por facções oficiais ou semioficiais; significa campo de concentração, espionagem e terrorismo de toda espécie”. Sobre as características diferenciadoras do comunismo e do fascismo, ver Mannheim (1972b: 45-49).

¹⁸⁸ Mannheim (1972b: 86).

daquele grupo de planificadores que, por iniciar esse processo, não foram planificados, mas que se constituem em pequenas minorias que podem conduzir a sociedade no caminho da planificação para a liberdade.

Portanto, na visão de Mannheim, o planejamento democrático conta com a sociedade, mas conta com o ponto de partida de minorias, dentre elas a *intelligentsia*, que se coloca acima das disputas da sociedade, como se nela não estivesse inserida. Tal contradição seria vivida por Furtado, visto que ele muito viveu a tensão entre o ser técnico e o precisar fazer política (principalmente na SUDENE) e que analisamos com cuidado neste capítulo.

3) AS PROPOSTAS DE SUPERAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO PELO PLANEJAMENTO: REFLEXÃO E PRÁTICA

No capítulo anterior mostramos o debate sobre nação e desenvolvimento econômico dentro do campo de diagnóstico dos obstáculos à realização da construção da nação no Terceiro Mundo, ou seja, o diagnóstico do subdesenvolvimento, a fim de contextualizar o diagnóstico elaborado por Furtado.

Neste capítulo, nossa preocupação se volta para a discussão acerca das propostas de superação desses obstáculos no tocante à ideia de planejamento, retomando o que afirmamos no capítulo anterior, ou seja, de que no período que analisamos, a questão nacional era percebida de maneiras diferentes: na Europa era vista como reconstrução da nação e na periferia (em especial na América Latina) era vista como construção da nação através da superação do subdesenvolvimento.

Vale também aqui acrescentar que todas as propostas passavam pelo planejamento estatal com fortíssima influência keynesiana, não tendo havido, portanto, nenhuma defesa de medidas de caráter liberal, dada a Grande Depressão da década de 1930¹⁸⁹.

A ideia de planejamento estatal para a construção das nações no Terceiro Mundo não passava necessariamente pela tese do planejamento democrático de Mannheim,

¹⁸⁹ Para mais detalhes sobre a Grande Depressão, ver Hobsbawm (1995).

como podemos observar em Rostow (1961) e Millikan & Blackmer (1963), que analisamos nos parágrafos que seguem.

Rostow (1961) propõe a superação do subdesenvolvimento através da formação de precondições para o arranco, ou seja, de criação de condições para a superação de hábitos arraigados tradicionais que emperram o desenvolvimento econômico. Nesse processo, a formação de um Estado nacional centralizado eficaz, baseada em coligações matizadas pelo novo nacionalismo (semelhante àquele ao qual Kohn defende), em oposição aos tradicionais interesses regionais agrários, à potência colonialista ou a ambos, é um aspecto decisivo para que o arranco se inicie.

Dentro da linha de argumentação de Rostow, Millikan & Blackmer (1963) veem a superação do subdesenvolvimento dentro de um quadro de modernização (podemos dizer: construção da nação nos moldes do nacionalismo ocidental, como Kohn descreve) no qual necessariamente passaria por resistências e conflitos pelas mudanças que seriam provocadas por tal processo. Nas suas palavras¹⁹⁰:

A experiência histórica indica que nenhuma sociedade jamais abdicou sem relutância à sua cultura tradicionalista. Pelo contrário, a velha cultura quase sempre deixa permanentes e importantes sinais de continuidade na sociedade altamente modernizada. Nada obstante, a cultura tradicionalista deve obrigatoriamente passar por drástica transformação. Faz parte, portanto, da própria natureza do processo de modernização que em cada etapa o ímpeto que a facilita seja fortemente combatido por poderosas forças que procuram retardar ou frustrar a transformação da sociedade tradicionalista em modernismo altamente construtivo. Nada garante que as forças da modernização obterão vitória final ou automática. O entrechoque entre novas esperanças e velhos costumes pode produzir sangrenta guerra civil, suscetível de ser explorada por potências estrangeiras; pode surgir um trabalho para canalizar o processo de modernização para aventuras estrangeiras de subversão; o poder político pode ser empalmado por ditadores que, para servir a seus próprios fins, podem explorar as frustrações populares e o inevitável afrouxamento do período de transição.

Apesar do risco da modernização malograr, os autores desse estudo não deixam de acreditar na possibilidade de que tal processo chegue a um bom termo, tanto que não deixam de propor caminhos para que tais resistências sejam vencidas. E para que tal intento se realize, é necessário vencê-las em três esferas principais: i) estrutura política; ii) estrutura econômica; iii) estrutura social¹⁹¹.

¹⁹⁰ Millikan & Blackmer (1963: 34-35).

¹⁹¹ Segundo Millikan & Blackmer (1963: 35): "O requisito básico para a reforma nessas esferas é a modernização de atitudes. O modernismo é um estilo de vida. O conjunto de normas de comportamento que compõe o estilo moderno é

Na estrutura política, Millikan & Blackmer (1963: 35) propõem o seguinte caminho:

Politicamente, o povo deve ser levado a aceitar novas formas de organização de um Governo nacional que atenda pelo menos a certos requisitos mínimos de eficiência. O equilíbrio do poder político e social deve transferir-se da aldeia para a cidade, dos trabalhos e virtudes da vida agrícola para os do comércio, indústria e administração moderna. O povo deve aprender – em um processo que se desdobra por muitas fases difíceis – a julgar política e políticos em termos de política e não simplesmente de posição social herdada ou personalidade. E, se o objetivo é a democracia, deve criar meios para a transferência do poder pelo voto. Muita energia e atenção devem ser dedicadas à tarefa de eliminar os resíduos da autoridade política tradicionalista que não puderem ser explorados construtivamente para os objetivos do Governo nacional. (...). O Governo deve criar também um núcleo de indivíduos tecnicamente capacitados e capazes de manter a ordem, arrecadar os impostos e organizar os serviços burocráticos tornados necessários pelo papel inevitavelmente mais importante que o Governo exercerá sobre a economia e o processo educacional. Para sobreviver, o Governo deve também demonstrar eficaz liderança no estabelecimento de programas destinados a estimular as aspirações que o processo de modernização tende a instilar na mente de cidadãos de vários grupos. Devem ser criados meios de comunicação entre Governo e povo para que este seja informado de que as metas nacionais que estão sendo perseguidas são aquelas que sancionaria.

Quanto à estrutura econômica, o caminho proposto é o seguinte, nas palavras de Millikan & Blackmer (1963: 36):

Economicamente, a sociedade deve atingir uma situação que lhe permita economizar regularmente e investir produtivamente um volume suficiente dos seus recursos e, de maneira sistemática, adotar novas técnicas de manufatura. A expansão da economia nacional deve começar a superar o aumento populacional, de maneira que o crescimento econômico ininterrupto possa tornar-se situação normal, um processo que, por si mesmo, interesse a todas as camadas da sociedade e a muitos setores da economia.

Por fim, na estrutura social, Millikan & Blackmer (1963: 37) propõem o seguinte:

Socialmente, o homem deve reformar a velha cultura de forma compatível com as atividades e instituições modernas. As relações pessoais e os cálidos e poderosos laços familiares das sociedades tradicionalistas devem ceder lugar a sistemas mais impessoais de avaliação, que julgam o homem pela eficiência com que desempenha suas funções especializadas na sociedade. Nos seus laços com o país, com os colegas de trabalho, com os partidos políticos, os homens devem buscar as alternativas para os poderosos e seguros elos e símbolos da vida tradicionalista, centralizada em torno de família, do clã ou da região. Novas hierarquias baseadas na função devem substituir as enraizadas na propriedade da terra e na tradição.

Dentro desse processo, para que a reforma social ocorra, é de fundamental importância que haja a coalizão das forças dinâmicas dessa sociedade, dentre elas¹⁹²:

I) As pessoas educadas no Ocidente (com a consequente familiarização com as ideias e as habilidades modernas, além dos seus valores, importantes para a construção da nação, na visão dos autores).

II) Os militares, vistos como fator de modernização através da alfabetização e de educação técnica para a vida moderna de seus membros e também de estabilidade e facilitação da mudança, impedindo o caos¹⁹³.

III) A *intelligentsia* secularizada, em contraposição à *intelligentsia* sagrada tradicional (a qual desempenhava grande parte das funções legais, judiciais, didáticas, consultivas, curativas, beneficentes, proféticas e consagradoras) colabora com a modernização através dos conhecimentos imprescindíveis que possui e com seus quadros, compostos por economistas, engenheiros, agrônomos, advogados, administradores, médicos, funcionários de saúde pública, decanos, professores e jornalistas. Costuma cerrar fileiras em torno do setor militar, da burocracia e das elites comercial e industrial (por possuírem poder coercitivo e organização necessária à manutenção da estabilidade). Deve-se tomar cuidado com os seguintes riscos (dentro da visão de defesa dos interesses americanos): não identificação com o povo, socialismo fabiano, neocomunismo¹⁹⁴.

IV) Os empresários inovadores: são necessários ao processo de desenvolvimento, juntamente com a elite militar responsável, uma burocracia eficiente e uma *intelligentsia* secularizada. Devem contar com incentivos e liberdade de procurar meios de reorganizar e melhorar a vida humana (melhor dizendo, a nosso ver: o processo de desenvolvimento econômico).

Quanto aos camponeses e ao operariado urbano, os autores do estudo que analisamos propõem a organização da participação democrática desses dois setores a fim

¹⁹² Cf. Millikan & Blackmer (1963: 45-54).

¹⁹³ Tal reflexão nos remete àquela empreendida por Bauer (2000) sobre o serviço militar, visto por ele como um dos pilares da formação da nação devido ao deslocamento de homens de várias partes do país (das aldeias) que entram em contato entre si, com a vida urbana e são uniformizados e formados dentro dos valores da nação moderna (tal como vimos no primeiro capítulo).

¹⁹⁴ Aqui, apesar da *intelligentsia* assumir uma posição política ao se contrapor à *intelligentsia* sagrada tradicional, os autores a veem apenas como colaboradoras técnicas no processo de modernização, numa reflexão semelhante àquela empreendida por Mannheim (1962 e 1972b). Sobre a participação dos intelectuais no desenvolvimento político nos casos da Ásia e da África, ver Shils (2000, publicado pela primeira vez em 1960).

de evitar os perigos do que eles chamam de “pseudoparticipação”, isto é, participação do povo estimulada pelos meios de comunicação (nessa época, principalmente o rádio) sem a contrapartida do funcionamento eficaz das instituições do governo representativo. Segundo Millikan & Blackmer (1963: 56), dentro de uma concepção etapista e evolucionista (tal como Rostow e Kohn):

Em contraste com o Ocidente, que conseguiu atingir o estágio de sociedade partícipe apenas depois de lenta evolução da mobilidade física, social e psíquica através de muitos séculos (os séculos que nossos compêndios de história hoje chamam resumidamente de Idade dos Descobrimentos, Renascença, Reforma e Contra Reforma, Revolução Industrial, Ascensão da Democracia, etc.), as novas sociedades procuram atravessar toda essa sequência de estágios em apenas algumas décadas. No desejo de progredir, rapidamente, reside o perigo de que o efeito exercido pelos meios de comunicação em massa aumente os anseios e reivindicações populares em ritmo mais rápido do que podem ser atendidos pelo desenvolvimento econômico e social.

As propostas de organização da democracia passam, então, pelo seguinte caminho, segundo Millikan & Blackmer (1963: 57):

A política mais aconselhável aos novos governos, ao que parece, será a criação de instituições através das quais o indivíduo possa começar a tomar parte nas decisões que interessam à comunidade. Tão importantes como os plebiscitos, as assembleias representativas e outros meios de participação em escala nacional – e, com efeito, provavelmente, requisitos vitais ao bom funcionamento das instituições nacionais – são as organizações locais de vários tipos que podem interessar ativamente o povo em assuntos que o tocam de imediato e dar-lhe meios de entender realisticamente os problemas e oportunidades inerentes ao desenvolvimento.

Nas aldeias, desenvolvimento comunal e programas de cooperação e reforma agrícola; nas cidades, sindicatos e outras organizações; em ambas, instituições do governo local capazes de despertar o interesse e o apoio do povo. Tais atividades contribuem para aproximar Governo e povo e dar conteúdo à forma democrática, que a maioria das sociedades subdesenvolvidas aceita entusiasticamente.

Como observamos acima, os autores mostram que o processo de modernização contém vários aspectos. Porém, um deles frequentemente ocupa lugar de destaque: a reforma econômica, visto que muitos dos símbolos e sintomas do desenvolvimento são de natureza econômica: industrialização, crescimento das cidades e atenção especial do governo em programas de desenvolvimento econômico¹⁹⁵.

¹⁹⁵ Cf. Millikan & Blackmer (1963: 58).

Além dessas razões elencadas, segundo Millikan & Blackmer (1963: 61-62), há duas muito mais fundamentais para o papel central da reforma econômica nesse processo: i) o desenvolvimento econômico é condição necessária para a satisfação do conjunto de novas aspirações que povoam a mente dos membros das sociedades em transição; ii) o desenvolvimento econômico depende da reforma econômica porque esta se constitui em um dos fatores-chave responsáveis pelas mudanças de valores, motivações e aspirações associados ao processo de modernização.

É um processo no qual os autores veem como uma transformação em curto período de tempo pela qual o mundo ocidental demorou séculos para realizá-la. Nesse caso, alguns pré-requisitos são fundamentais para que economias subdesenvolvidas passem para um estágio no qual o crescimento autossuficiente seja possível: i) sistema monetário razoavelmente integrado; ii) classe comercial ativa e especializada; iii) núcleo de um setor moderno que já empreenda alguma atividade manufatureira; iv) sistema moderadamente eficiente de operação e administração de governo, com poderes fiscais e tributários; v) pelo menos uma rede de comunicações incipiente¹⁹⁶.

Do colocado acima, os autores destacam três requisitos, pois indicam os tipos de ajuda mais necessários que os países desenvolvidos poderiam proporcionar nas primeiras fases de preparação para o desenvolvimento: i) expansão dos recursos humanos da sociedade; ii) lançamento de meios básicos de transporte, comunicações e irrigação (infraestrutura social); iii) radical transformação do setor agrícola, a fim de atender à demanda crescente da população¹⁹⁷.

Então, na visão de Millikan & Blackmer (1963: 69-70; 76-78), o papel do governo é de fundamental importância, pois a economia num país subdesenvolvido não tem impulso suficiente para por si só estimular o desenvolvimento na medida desejada pelos países subdesenvolvidos. Cabe às autoridades, então, tomar medidas para elevar a taxa de investimento, tais como: i) restrição ao desdobramento do consumo, mediante taxação; ii) investimentos diretos do governo em empreendimentos que não interessam ao setor privado; iii) taxação indireta; iv) outras medidas que possam dar aos investidores privados incentivos para acelerar suas próprias atividades de formação de capital, como um mercado de capitais organizado, a fim de mobilizar a poupança, dentro do objetivo de dar

¹⁹⁶ Cf. Millikan & Blackmer (1963: 61-62).

¹⁹⁷ Para mais detalhes, ver Millikan & Blackmer (1963: 62-67).

prosseguimento ao desenvolvimento. A presença do Estado também se justifica pelos seguintes motivos: i) pouca disponibilidade de indivíduos que adotem atitudes consoantes com a moderna iniciativa industrial; ii) há limites à eficiência da instituição do mercado privado, especialmente nos casos em que o desenvolvimento deve ser acelerado; iii) resistência à presença das empresas privadas estrangeiras nas primeiras fases do desenvolvimento; iv) os planos de desenvolvimento podem ajudar de maneira pronunciada os líderes políticos a focalizar a atenção dos cidadãos sobre as construtivas metas e objetivos nacionais.

Contudo, os pesquisadores desse estudo não se limitam a propor ações para a modernização por parte do mundo subdesenvolvido. Entendem eles que os EUA possuem um papel fundamental, dada a nova conformação mundial após a Segunda Guerra Mundial (com uma reflexão muito semelhante à de Kohn).

Dentro desse espírito é que podemos entender as linhas gerais de propostas de ação que eles elaboram para os EUA frente a essa realidade, dividindo o mundo subdesenvolvido em três categorias, como segue abaixo¹⁹⁸:

I) **Sociedades neotradicionalistas** (maior parte da África ao sul do Saara, regiões mais atrasadas do Oriente Médio, certas áreas menos avançadas da Ásia e da América Latina): fortalecimento dos recursos humanos, tanto pela educação e treinamento quanto pela criação de modernas instituições econômicas e políticas.

II) **Sociedades em transição** (Irã, Iraque, Paquistão, Birmânia): a assistência técnica americana deve dar grande importância à tarefa de preparar os governos centrais para assumir a função de conselheiro e guia, encorajando-os a criar a sua própria assistência técnica, além de salientar as relações íntimas entre o progresso técnico em vários campos e encorajar a reforma agrária (sublinhando a sua relação com o desenvolvimento econômico e a modernização da sociedade). Os EUA podem fornecer fortes incentivos à preparação de campanha econômica necessária ao desenvolvimento autossuficiente.

III) **Sociedades ativamente modernizantes** (Índia, Brasil, Filipinas, Formosa): na frente econômica, a prioridade máxima nesses países é a mobilização de volume muito maior de recursos. Devem, no seu planejamento, contar com pelo menos compromissos provisórios de fornecimento e assistência econômica estrangeira durante períodos de

¹⁹⁸ Cf. Millikan & Blackmer (1963: 143-150).

vários anos. A política americana em relação a essas sociedades deve salientar a simpatia pelas novas classes sociais e liberais.

Numa linha diferente daquela adotada pelos autores que analisamos acima, Nurkse (1957) trabalha com as seguintes propostas gerais para romper o círculo vicioso da escassez, como observamos nos parágrafos que seguem.

I) Sincronização dos investimentos, ou seja, ondas de investimentos de capital em numerosas indústrias diferentes ao mesmo tempo. Nurkse (1957: 17-18) justifica sua proposta pelo pequeno tamanho do mercado, fator desencorajador de qualquer grande aplicação por empresário individual em determinada indústria. Nesse caso, tais investimentos conjuntos em grande escala são fundamentais para garantir, entre esses empreendimentos, mercados mútuos com o objetivo de gerar um efeito multiplicador na economia.

II) Planificação estatal: Nurkse (1957: 19-21) a vê como necessária numa realidade subdesenvolvida, indo de encontro à teoria do desenvolvimento econômico de Schumpeter, vista por ele como aplicável somente para a explicação do aparecimento e crescimento do capitalismo ocidental. No caso da sincronização de investimentos, a iniciativa privada não tem como organizar tal processo, somente o Estado planejador é que tem condições de empreender tal tarefa¹⁹⁹.

III) Utilização da “poupança externa” (investimento estrangeiro): elemento importantíssimo para suprir a escassez de capital, visto que sincronização dos investimentos e planificação estatal não resolvem tal problema. Segundo Nurkse (1957: 65):

Com o auxílio [estrangeiro], surgiria substancial poupança doméstica. Consoante opinião amplamente difundida, o investimento estrangeiro é a força redentora a que se deve apelar para romper o círculo vicioso da pobreza na parte do suprimento da formação de capital nos países de renda baixa. O investimento estrangeiro é considerado necessário para marcar o período de transição. Uma vez atingido o aumento na produtividade, uma corrente de poupança resultará do aumento real da renda²⁰⁰.

¹⁹⁹ Segundo Mantega (1984: 50), comentando Nurkse: “No contexto periférico, o Estado torna-se o pivô do desenvolvimento, incumbido de reverter as tendências estagnacionistas do liberalismo econômico, conforme vinha sendo prescrito pela CEPAL”.

²⁰⁰ Tal proposta segue os moldes indicados pela CEPAL, tanto que Nurkse cita o *Manifesto da CEPAL* como um dos embasamentos dessa passagem (nota de rodapé 1 do capítulo III, p. 65).

IV) Deve ser evitada a proteção à indústria nascente pelos seguintes motivos: a) perda da renda real que os consumidores sofrem devido ao preço mais elevado que deverão pagar; b) o subsídio à indústria protegida se constitui num imposto sobre os consumidores do produto dessa indústria e maior do que deveria ser; c) se houver um aumento da produção nacional, não será creditado à proteção aduaneira, mas sim ao capital incorporado da nova indústria protegida²⁰¹.

V) As restrições às importações de luxo devem ser planejadas sempre com o objetivo de aumento líquido da poupança a fim de elevar o aumento na formação de capital, tendo o cuidado de sempre bem direcioná-lo²⁰².

VI) Propostas de incentivo à poupança: a) o imposto não deve recair sobre a renda pessoal, mas sobre o consumo; b) deve ser levado em consideração o efeito que o imposto exerce sobre o incentivo para trabalhar, da mesma forma que sobre o incentivo para poupar (alternativa dos empréstimos compulsórios)²⁰³.

VII) No campo da poupança e do investimento, a maior parte dos países subdesenvolvidos precisará combinar a atividade particular com a do governo de acordo com as peculiaridades de cada um²⁰⁴.

Percebemos, então, na análise de Nurkse, a importância do Estado planejador para a formação de capital (numa linha muito semelhante àquela defendida pela CEPAL), sem discutir se num contexto democrático ou não, mas apenas chamando a atenção para a importância de se compor órgãos planejadores independentes dos partidos que estejam no poder (numa proposta que nos remete à reflexão de Mannheim sobre quem deve planejar e também sobre a visão de Furtado sobre o planejamento econômico e sobre a SUDENE, como veremos mais à frente). Nas palavras de Nurkse (1957: 175):

²⁰¹ Cf. Nurkse (1957: 123-124).

²⁰² Cf. Nurkse (1957: 135).

²⁰³ Cf. Nurkse (1957: 166). Nurkse (1957: 166-167) complementa essas propostas com a seguinte reflexão: “O problema econômico geral consiste em dirigir para a poupança tanto quanto possível do aumento da renda real e em fazer com que se aplique o menos possível da renda no aumento imediato do consumo. Pode-se pensar que, à medida que aumenta a renda, cresce automaticamente a receita fiscal (e, portanto, a poupança compulsória obtida através do imposto). Mas não é provável que a receita dos impostos cresça na mesma proporção do aumento da renda. Tudo depende dos métodos em uso. (...). Não existe nenhum mecanismo automático pelo qual parte elevada de qualquer aumento da renda seja absorvido pelo imposto com o objetivo de formação de capital. Para que se obtenha esse resultado, devem ser postos em prática métodos de finanças públicas. Os preceitos convencionais nem sempre são aplicáveis ao problema da formação de capital nas economias atrasadas”.

²⁰⁴ Cf. Nurkse (1957: 172).

Mais do que qualquer outra forma de investimento, a formação do capital social geral requer visão ampla e perseverança. Embora convenha especialmente à ação coletiva ou cooperativa nos países subdesenvolvidos, a função do capital social geral é particularmente vulnerável às modificações políticas. Com este argumento deve-se colocá-la sob o controle de um organismo independente e de atividade continuada, que não seja afetado pelas modificações dos ministérios e parlamentos. Para essa finalidade, diversos países estabeleceram conselhos econômicos permanentes ou conselhos de desenvolvimento. A acumulação do capital social geral é investimento dispendioso e de longo prazo, que não deve estar continuamente exposto às súbitas variações do clima político.

Contudo, mesmo em poucas palavras, Nurkse não deixa também de chamar a atenção sobre a importância dos costumes do povo para poder superar o problema da escassez de capital:

A formação de capital só pode ser permanentemente bem sucedida numa comunidade que tenha consciência do problema; e essa condição, tão importante, quer para a manutenção, quer para a criação de capital, é atingida por uma ampla difusão das atividades de investimento entre os indivíduos. Nada importa tanto como a qualidade do povo. Os hábitos e características pessoais ligados ao uso do capital – entre eles a iniciativa, prudência, engenhosidade e visão – dão uma base mais firme e mais segura para o progresso econômico de uma nação do que os projetos de uma comissão de planejamento. É bom, pois, para o Estado, permitir o exercício dessas qualidades e reduzir as barreiras ao seu desenvolvimento. Pode o Estado retirar-se das áreas onde o empreendimento individual aprendeu a manter-se por seus próprios meios, e voltar a atenção para outros campos onde os seus poderes são necessários para abrir o caminho [casos do Japão e da Turquia]²⁰⁵.

Myrdal (1972) se assemelha a Nurkse (1957) nas suas propostas de superação do subdesenvolvimento pelo planejamento, porém, indo além da economia, com muito mais ênfase nos fatores políticos (numa crítica à ciência econômica convencional)²⁰⁶, incluindo a planificação democrática, numa posição muito próxima a de Mannheim.

As propostas de superação do subdesenvolvimento para Myrdal seriam, então, as seguintes:

I) Os países subdesenvolvidos (em especial os que tinham acabado de conquistar a independência política) devem adotar um nacionalismo equilibrado e enérgico, ou seja, segundo Myrdal (1972: 108-109):

²⁰⁵ Nurkse (1957: 176-177).

²⁰⁶ “A distinção entre fatores ‘econômicos’ e ‘não-econômicos’ é, de fato, um artifício inútil e absurdo do ponto de vista da lógica, e deve ser substituída pela distinção entre fatores ‘relevantes’ e ‘irrelevantes’ ou ‘mais relevantes’ e ‘menos relevantes’. Essa última linha divisória não é presumivelmente a mesma para problemas diferentes” (MYRDAL, 1972: 29).

Um país subdesenvolvido procede acertadamente, ao tomar toda e qualquer medida que, à luz do bom senso, seja capaz de melhorar seu próprio bem estar econômico, mas deve evitar, cuidadosamente, medidas políticas que não sejam benéficas à nação em seus efeitos totais e remotos. E, culturalmente, há razões para aprender em todo o mundo. Levantar barreiras contra a civilização e os valores do mundo mais rico é política derrotista que um país pobre, de modo algum, pode adotar.

II) Os países subdesenvolvidos devem ter a compreensão geral, na elaboração de suas políticas estatais, da necessidade de uma política nacional de desenvolvimento econômico dentro de um planejamento centralizado no qual o governo assuma essa responsabilidade e onde a iniciativa privada terá até mais espaço e não menos²⁰⁷. Nesse processo, segundo Myrdal (1972: 129): “Não há outra solução para o desenvolvimento econômico fora do aumento compulsório da parte da renda nacional que é retirada do consumo e consagrada a investimento”.

III) Nesse processo, a democracia é fundamental. Segundo Myrdal (1972: 131):

Mesmo nesse estágio inicial, os países subdesenvolvidos necessitam de verdadeira democracia para superarem os obstáculos que se opõem ao desenvolvimento econômico; mas a democracia torna mais difícil para os governos conter o nível de consumo, no grau necessário ao rápido desenvolvimento. A tendência para ditaduras dinâmicas do tipo fascista ou comunista, manifesta em muitas partes do mundo subdesenvolvido, deve ser examinada em face desse dilema político fundamental.

IV) O plano nacional deve incluir uma política demográfica destinada a controlar a fertilidade a fim de se evitar o incremento natural da população²⁰⁸.

V) O plano nacional deve ser uma estratégia para a ação porque o governo não tem condições de esperar estudos tão completos e precisos quanto seria desejável. Deve decidir, da melhor maneira possível, a partir de uma estimativa dos fatos, de suas relações²⁰⁹.

VI) O plano nacional não pode ser elaborado em termos de custos e lucros das empresas privadas. Segundo Myrdal (1972: 135):

²⁰⁷ Segundo Myrdal (1972: 127): “(...) tudo isso é inteiramente novo na história. Representa, de fato, uma tentativa de alterar completamente o que aconteceu nos países ora desenvolvidos, segundo o modelo schumpeteriano”. Ver nota de rodapé 29: Myrdal utiliza o texto da CEPAL *Estudo Preliminar sobre a Técnica de Programação do Desenvolvimento Econômico* (apresentado na Conferência dessa instituição em maio de 1953 no Hotel Quitandinha e que defendia a técnica de planificação) para sua argumentação sobre a participação da iniciativa privada nesse processo.

²⁰⁸ Cf. Myrdal (1972: 133).

²⁰⁹ Cf. Myrdal (1972: 135).

Do ponto de vista do mercado, a maior parte dos investimentos programados não é lucrativa. Isto acontece, não só em relação aos grandes investimentos, que visam, sobretudo, a criar economias externas para indústrias ainda não existentes e programadas para um futuro distante, talvez para o fim de um prazo de 5 ou 10 anos, mas também em relação aos investimentos na maior parte das indústrias de transformação. Com efeito, não foram eles ainda realizados, e não o serão imediatamente, se não houver assistência estatal deste ou daquele tipo, porque simplesmente não se pode esperar que fabriquem o produto para venda a preço competitivo.

VII) O plano nacional tem como objetivo garantir ao investimento a necessária defesa contra as forças do mercado, permitindo sua realização e representar, pois, os interesses coletivos. Além disso, deve determinar as interferências estatais concretas que ocorrerão nos mercados, com o objetivo de assegurar ao processo seu início e desenvolvimento tal como foi planejado, tendo em vista que os critérios desse planejamento estão inteiramente fora do sistema de preços de uma economia em bases liberais²¹⁰.

VIII) Em relação ao sistema de preços, Myrdal (1972: 141) afirma:

Os países subdesenvolvidos iniciam agora a difícil tarefa de assumir o controle do sistema de preços e de fazê-lo operar como instrumento eficiente para a realização de seus planos nacionais. Premidos pelas circunstâncias, têm de realizar essa tarefa de um momento para outro, e completamente apoiados em arcabouço político e administrativo bem mais deficiente.

IX) Propósitos gerais do planejamento econômico: a) realizar a economia mais estrita com os recursos disponíveis; b) superar a rigidez que caracteriza as economias subdesenvolvidas, prevendo os pontos de estrangulamento e, por conseguinte, adotando medidas apropriadas; c) libertar as mentes das pessoas e dos governos de muitos preconceitos populares originados, muitas vezes, de confrontos invejosos com países altamente desenvolvidos²¹¹.

X) Dentro do plano de desenvolvimento, o comércio exterior tem grande importância, pois serão necessárias vultosas compras de equipamentos no exterior. Nesse processo, segundo Myrdal (1972: 143-144):

²¹⁰ Cf. Myrdal (1972: 136-140). Segundo Myrdal (1972: 140), nos países desenvolvidos, através de um longo e gradual processo de organização pública e privada dos mercados, conseguiu-se transformar o sistema de preços em servo e não em senhor (apesar de tal fato não ser reconhecido no debate popular).

²¹¹ Cf. Myrdal (1972: 141-143).

Se esse incremento nas importações não for plenamente coberto por doações ou empréstimos externos, aquele país terá de fazer o máximo de esforço para aumentar suas exportações. Porém, sua capacidade para tanto será limitada, não só por sua capacidade produtiva, como, muitas vezes, pela natureza inelástica da demanda externa. Talvez que tenha que restringir suas importações de bens de consumo e, em particular, de artigos de luxo, se quiser obter as importações essenciais de que carece.

Essas mudanças induzidas na estrutura de seu comércio exterior terão de ser contrabalançadas por aumento na produção agrícola e industrial para deter a inflação e, também por controles nos preços e no consumo, a fim de impedir que a demanda de importações de luxo incentive inversões e produções internas indesejáveis. A formação de capital destinado a elevar o nível de investimento tem de ser compensada, simultaneamente, por poupanças mais altas, a serem obtidas por meio de diversas medidas políticas. Todas essas mudanças induzidas nas magnitudes de consumo, de produção de exportação e de importação são elementos essenciais do plano nacional²¹².

XI) A indústria nascente necessita ser protegida pelos seguintes motivos: a) tamanho pequeno do mercado interno; b) quase toda nova empresa industrial traz benefícios além dos lucros, como economias externas de todos os tipos (por exemplo: aumento do número de trabalhadores treinados) e emprego produtivo da mão de obra; c) a distância entre os salários da indústria e da agricultura tende a ser, por diversas razões, particularmente grande e tal fato pode prejudicar as indústrias se não for dada proteção em grau correspondente²¹³.

Por fim, vale acrescentar que a base de todas essas propostas em Myrdal encontra-se no seu modelo de nação desenvolvida que seria baseada no percurso seguido pelas nações capitalistas pioneiras. Sendo mais específico: o modelo é o Estado socialdemocrata (Estado do bem estar), das modernas democracias capitalistas, no qual, segundo ele, os conflitos de classe se arrefeceram devido ao atendimento das reivindicações da classe trabalhadora. Para Myrdal, somente pela democracia e pelo Estado planejador, as massas podem organizar para exigir melhores condições de vida, pressionando os empresários para que elevem a produtividade dos empreendimentos econômicos²¹⁴.

Tal modelo influenciou fortemente as propostas nacional-desenvolvimentistas do ISEB, os planos estatais da década de 1950 no Brasil e estão presentes nas propostas de

²¹² Tais propostas são similares àquelas feitas por Prebisch e Furtado (como veremos mais à frente), dentro de um contexto de crítica à teoria das vantagens comparativas.

²¹³ Cf. Myrdal (1972: 146-147). Essa proposta, também dentro de um contexto de crítica à teoria das vantagens comparativas, possui similaridade com a proposta de Prebisch e de Furtado (como veremos mais à frente).

²¹⁴ Cf. Mantega (1984: 54-57) e Myrdal (1972: 69-83).

Furtado de planejamento democrático para a construção da nação²¹⁵ (como veremos com mais detalhes à frente).

Sobre as propostas elaboradas pela teoria Prebisch-CEPAL para a superação do subdesenvolvimento, faremos a análise de suas ideias seguindo o mesmo caminho no capítulo anterior, isto é, será dividida entre a concepção inicial (década de 1950) e as modificações nela ocorridas na década de 1960.

Dentro de sua concepção inicial, Prebisch (conforme os documentos da CEPAL na década de 1950) defendia as seguintes propostas para superar o subdesenvolvimento latino-americano²¹⁶:

I) Industrialização: dada a incapacidade das exportações primárias se constituírem em fator dinamizador da economia, se constitui no caminho principal para que sejam incrementados níveis de produtividade e renda e para absorver a mão de obra excedente nos centros urbanos. Contudo, as atividades primárias não devem ser deixadas de lado, pois estas, juntamente com as atividades industriais, são dois componentes necessários do desenvolvimento. Segundo Gurrieri (1982: 31-32):

Las razones son evidentes y ya han sido mencionadas. La absorción de fuerza de trabajo por la industrialización permite elevar los salarios y los precios de los productos primarios de exportación, reduciendo o eliminando su deterioro; además, la industrialización no reduce sino que aumenta la necesidad de importar – sobre todo bienes de capital e insumos industriales – de modo que es necesario aumentar la capacidad para importar, en la cual las exportaciones primarias desempeñan un papel decisivo.

II) Proteção à indústria nacional, a fim de se evitar que a menor disponibilidade de capital e os níveis inferiores de produtividade dos países periféricos estimulem uma industrialização baseada na deterioração dos salários. Porém, tal proteção possui seus critérios, como Gurrieri (1982: 34), afirma:

Respecto a la protección advierte que ella funcionará adecuadamente siempre que “no se haya exagerado hasta servir de amparo a la ineficiencia” (1959a-31) o debilite “el incentivo para producir” (1959a-33). Para evitar estas consecuencias debe ser cuidadosamente regulada a partir de una comparación entre los niveles de productividad y salarios de los distintos sectores industriales en los centros y en la periferia. Amparadas por la protección, las actividades industriales podrían

²¹⁵ Essa proposta de Furtado é exposta de maneira mais explícita em *Dialética do Desenvolvimento* (1964), que analisaremos mais à frente.

²¹⁶ Baseamos a análise das propostas de Prebisch na década de 1950 largamente em Reino (1994: 30-32) e Gurrieri (1982: 27-51), salvo citações e indicações em contrário.

aumentar su nivel de productividad y salarios, lo que permitirá un aumento de los salarios en las actividades exportadoras, reduciendo así el deterioro y mejorando el nivel de ingreso global. Así concebida, la protección tiene también sus límites; la industria en su conjunto tiene necesidad de protección mientras la productividad marginal de las industrias que sea necesario establecer para absorber el exceso de mano de obra sea inferior a la de los centros, y en tanto esa diferencia de productividad marginal no esté compensada por diferencias de salarios. Asimismo, el criterio que propone para resolver la cuestión de los “límites de la industrialización” le sirve también para decidir qué industrias específicas convendría desarrollar internamente.

III) Política de comércio exterior, na qual haveria substituição de importações e promoção de exportações industriais. A substituição de importações seria feita sobre bens de consumo (duráveis e não duráveis) e com isso, a pauta de importações passaria por modificações, constituindo-se, então, de matérias primas e bens de capital, ao mesmo tempo em que se evitaria importar bens de consumo prescindíveis ou bens que absorveriam um elevado número de divisas. O protecionismo no comércio exterior seria aplicado dentro de alguns critérios, como Gurrieri (1982: 39) afirma:

Por un lado, la protección debe mantenerse en el mínimo nivel posible; este nivel mínimo, esbozado en páginas anteriores, debe ser establecido en relación con la función compensadora que desempeña la protección sobre los desniveles de productividad industrial y salarios entre centros y periferia. Así como las actividades industriales se justifican sólo por criterios de eficiencia – esto es, si permiten alcanzar un mayor ingreso real para el conjunto de la colectividad – la protección se justifica sólo si ella es necesaria para que existan aquellas actividades. Por otro, si la protección se atiene a esos criterios de eficiencia no afectará al comercio internacional pues los países periféricos seguirán exportando e importando el máximo posible, de acuerdo con esos criterios. O sea, la protección no reducirá el volumen de importaciones de esos países sino la composición de sus importaciones; sin embargo, esos cambios podrían no ser coherentes con las intenciones o intereses exportadores de los centros y por ello se necesita establecer conjuntamente una nueva estructura de comercio internacional “basada en el claro reconocimiento de que, en vez de perpetuar la estructura actual de las importaciones de la periferia habría que tratar de ayudarla a fomentar aquellos cambios de composición indispensables para acelerar el desarrollo económico” (1959a-38).

IV) Política tecnológica: não devem ser adotadas as tecnologias intensivas em capital concebidas e utilizadas no centro (cujas economias possuem abundante capital e escassa mão de obra) por serem inapropriadas para a periferia, cujas economias possuem escasso capital e abundante mão de obra, nas quais o mesmo equipamento, que se mostra rentável no centro, não se apresenta assim na periferia, devido ao fato que é menor o custo dos salários que economiza, além do fato desse capital ser mais custoso

devido à sua própria escassez²¹⁷. Na adoção de tecnologia, deve-se ter sempre a preocupação de buscar uma combinação ótima entre mão de obra e densidade de capital (na qual esta por homem deverá ser tanto menor quanto mais subdesenvolvido for o país) a fim de se alcançar o aumento máximo de produção, com economia de mão de obra somente na medida em que o capital disponível permita absorvê-la em outras atividades.

V) Escala produtiva: dado o problema do tamanho pequeno do mercado nos países da América Latina, deve-se, a fim de se evitar o risco de uma industrialização na qual haveria indústrias similares de cada lado da fronteira, promover uma especialização produtiva entre esses países a fim de se driblar a baixa demanda de cada um deles com a unificação de seus mercados consumidores, possibilitando, com isso, a produção numa escala que permita realmente a redução de custos.

VI) Para que a acumulação de capital possa ocorrer são necessários: a) poupança interna, que seria obtida pela compressão do consumo das classes altas e do gasto improdutivo; b) investimento estrangeiro, como fator de complementação à poupança interna e de preferência que seja oriunda de instituições internacionais de crédito do que de investimentos de capital privado²¹⁸.

VII) Cooperação internacional através de: a) políticas de assistência técnica que ajudariam numa melhor utilização dos recursos existentes; b) políticas de cooperação comercial que, na medida em que a deterioração dos termos de intercâmbio fosse reduzindo, evitariam que o progresso técnico obtido na periferia fosse absorvido pelo centro; c) políticas de financiamento a fim de compensar alguma deterioração que não pudesse ter sido evitada pela cooperação comercial.

Para que essas propostas fossem concretizadas, o caminho teria que passar pela política de desenvolvimento, objeto do planejamento estatal, subdividido em dois tipos

²¹⁷ Segundo Gurrieri (1982: 40): "En otros términos, el costo de la introducción de los nuevos equipos en los países periféricos, medido por el costo del capital invertido a la tasa de interés predominante en ellos, no debería ser mayor que el costo de la mano de obra que economiza, de acuerdo con la tasa existente de salarios".

²¹⁸ Segundo Gurrieri (1982: 46), o investimento oriundo de instituições internacionais de crédito se mostra mais interessante para Prebisch, "(...) pues, en ausencia de un mercado internacional de bonos, podría hacer posible que los países latinoamericanos accedieran a préstamos con tasas de interés relativamente bajas y a plazos razonables destinados a inversiones públicas, en especial en infraestructura física". Sobre os investimentos de capital, Prebisch adota uma posição mais cautelosa, segundo Gurrieri (1982; 46): "Las inversiones de capital deben ser evaluadas cuidadosamente porque son más costosas, la mayor parte de las veces no contribuyen con capital nuevo pues sólo son reinversiones de capital; las remesas financieras necesarias para servir y amortizar el capital suelen exceder a las inversiones y afectar desfavorablemente la balanza de pagos y, finalmente, las empresas extranjeras a menudo utilizan crédito local pero giran sus beneficios al exterior como si fuesen provenientes de capital extranjero."

principais: i) planejamento de políticas anticíclicas a fim de reduzir a vulnerabilidade externa das economias subdesenvolvidas; ii) planejamento do desenvolvimento e do ordenamento institucional com metas de crescimento globais e apoio de coeficientes técnicos.

Dentro desse planejamento, a função do corpo técnico é importantíssima, segundo Gurrieri (1982: 50):

El papel de los técnicos consiste en presentar opciones, con la mayor objetividad, a las autoridades políticas, sobre las que recae la responsabilidad de la toma de decisiones. “Estas decisiones no conciernen a los técnicos en su calidad de tales: [su papel consiste en] lo que cada una de ellas requiere y sus probables efectos” (1955b-18); si se atienen a este principio podrán salvaguardar la neutralidad de la técnica de programación y no dejarse tentar por la ilusión tecnocrática. Siempre convendrá recordar a los planificadores que “traducir las hipótesis numéricas en hechos vivos tropieza con dificultades considerables” (1955b-9).

Observamos, então, uma visão semelhante àquela a qual Mannheim defende acerca do planejamento, inclusive remetendo, indiretamente, ao controle do técnico, que não deve se transformar num tecnocrata. Contudo, na teoria Prebisch-CEPAL, contraditoriamente (tal como observamos em Mannheim), e nos valendo da crítica de Mantega (1984: 43),

o Estado é colocado não apenas acima das classes, como também na frente delas, mostrando o caminho e tomando as decisões que levam ao desenvolvimento. Haveria, então, uma casta privilegiada de técnicos e burocratas, encastelados no aparato estatal, capacitados a iluminar o caminho para as desnorteadas classes sociais latino-americanas. E, assim, o Estado empreendedor e modernizador, ao invés de representar as classes ou expressar-lhes as forças em conflito, as substituiria, tornando-se o sujeito da história.

Na década de 1960, tal como observamos no capítulo anterior, há mudanças na concepção inicial de Prebisch acerca do diagnóstico do subdesenvolvimento que também se refletem nas propostas de superação da condição periférica da América Latina, como observamos abaixo:

I) Transformação da estrutura agrária, tendo em vista o seu baixo dinamismo econômico. Segundo Prebisch (1964: 52):

A reforma agrária é necessária impostergavelmente por três razões primordiais: a) realizar uma mudança estrutural que permita aproveitar intensamente o potencial de poupança e promova a mobilidade social, com importantes consequências

econômicas, sociais e políticas; b) satisfazer a procura de uma população que cresce rapidamente e tem que melhorar sua dieta, e c) elevar o nível de vida das massas rurais.

Segundo Gurrieri (1982: 58-60), tal transformação seria feita da seguinte maneira: a) pela reforma agrária; b) pela pesquisa agrária; c) pela melhoria da relação de preços internos em favor dos bens agrícolas produzidos no país; d) pela redução dos custos do mercado; e) pelo alento à inversão na agricultura. Ao buscar a dinamização do setor agrário, deve-se também ter em conta outro objetivo mais geral: a absorção produtiva da força de trabalho.

II) Transformação da estrutura industrial, tendo em vista as falhas ocorridas na década de 1960 (na visão de Prebisch), tais como²¹⁹: a) excessiva orientação da indústria para o mercado interno, com descuido para as suas exportações, além de excessiva diversificação, tendo em vista o pequeno mercado doméstico; b) industrialização voltada para a substituição de produtos finais (em especial os de consumo); c) a partir das duas falhas anteriores, ou seja, uma indústria muito diversificada, mas concentrada na produção de bens finais, observa-se uma imposição de pesada carga de importações de matérias primas e produtos intermediários sem os quais ela não pode produzir, mas que gera uma nova vulnerabilidade externa.

Para que essa transformação ocorra, Prebisch propõe as seguintes medidas²²⁰: a) especialização na produção de bens aos quais é mais vantajoso dedicar a atenção num aprofundamento da estrutura industrial que deve levar à redução da dependência de insumos importados; b) desenvolvimento industrial integrado nos mercados regional e mundial, dado o pequeno tamanho dos mercados nacionais; c) a substituição de importações e a proteção continuam sendo propostas por Prebisch, devendo ser aplicadas com prudência, a fim de não proteger a ineficiência.

III) Transformação da sociedade, dadas as necessidades do desenvolvimento econômico, como Prebisch (1964: 59) afirma:

A técnica produtiva contemporânea exige cada vez mais esses elementos dinâmicos, homens de iniciativa, arrojo e resolução, com aptidão para assumir riscos e responsabilidades. Exigem-nos uma vasta gama de funções, desde os operários tecnicamente capacitados até os técnicos superiores e os homens que

²¹⁹ Cf. Gurrieri (1982: 60-61).

²²⁰ Cf. Gurrieri (1982: 62).

têm a função de organizar e dirigir em todas as fases do processo econômico. Assim também são necessários nas outras atividades humanas. A necessidade desses elementos dinâmicos cresce com um ritmo muito mais elevado do que o do próprio desenvolvimento. Em outras palavras, a aceleração do desenvolvimento exige que se promova com muito mais intensidade a criação e formação de equipes desses homens.

E numa realidade em que poucos elementos dinâmicos surgem das camadas sociais inferiores e médias da sociedade dentro de um panorama no qual ocorre deficiente mobilidade social, Prebisch (1964: 60-61) defende o caminho da educação como ponto de partida para mudar esse quadro, acompanhado de uma política redistributiva de renda.

IV) Cooperação internacional (tanto comercial como financeira): segundo Gurrieri (1982: 72-73), Prebisch defende que deva ter um caráter transitório, até os países periféricos alcançarem um nível adequado de industrialização e uma nova inserção na economia mundial, evitando cair no perigo de se tornar na verdade uma política de subordinação da periferia ao centro²²¹.

Nas demais propostas elaboradas na década de 1950, não houve modificações na concepção inicial.

Quanto ao planejamento, as linhas-mestras elaboradas na década de 1950 são mantidas, porém, com uma preocupação maior com o poder do Estado que deve promover o desenvolvimento, mas sem ferir a democracia latino-americana e nem a liberdade dos indivíduos, como podemos observar na seguinte passagem:

Para chegar a essa síntese, será necessário que, ao agir sobre as forças do desenvolvimento, se combinem os objetivos econômicos e sociais com os objetivos políticos. E, para conseguir essa compatibilidade, é preciso combinar harmonicamente a ação do Estado e a iniciativa individual. O Estado não prescreve a conduta dos indivíduos, o que eles hão de fazer ou deixar de fazer na atividade econômica. Não adquire potestade sobre eles, e sim apenas um poder impessoal sobre as forças que os movem. Este poder tem de se exercitar fundamentalmente por meio de incentivos à ação econômica, antes de pela compulsão, uma vez superados os obstáculos estruturais que sufocam o desenvolvimento, porque a compulsão no funcionamento do sistema leva ao poder arbitrário do Estado sobre os indivíduos²²².

²²¹ Tal proposta se contrapõe àquelas colocadas em Rostow (1961) e em Millikan & Blackmer (1963), como vimos anteriormente.

²²² Prebisch (1964: 76-77).

Quanto à reflexão no Brasil sobre o planejamento para a superação da sua condição periférica (parte integrante da discussão sobre os rumos que a nação deveria tomar), observamos uma intensa discussão sobre o tema, tal como sobre o diagnóstico do subdesenvolvimento (que vimos no capítulo anterior).

Nessa discussão também havia o confronto entre o liberalismo econômico e o desenvolvimentismo.

A corrente liberal (sob a liderança de Gudin) mantinha as mesmas posições em relação ao planejamento, elaboradas na década de 1940 (quando da controvérsia Simonsen-Gudin, como vimos no Capítulo II), ou seja, uma forte oposição, dada sua filiação ao ideário liberal, não chegando a ter propriamente um caráter de crítica ao processo de industrialização em curso na década de 1950. Segundo Bielschowsky (2000: 58-59):

Gudin protagonizou dois históricos debates sobre planejamento, com Simonsen, em 1944-45²²³, e com Prebisch, em 1952-53. Mas em momento algum empreendeu uma discussão propriamente teórica sobre a eficiência dos mecanismos alocativos do mercado em relação à programação de investimentos. É provável que tivesse conhecimento do debate que envolveu teóricos como Von Mises, Robbins, Lange e Dobb, pois citava com aprovação os pronunciamentos dos dois primeiros, em que estes classificavam a planificação como a grande mística da atualidade. Mas não teceu, ele mesmo, considerações a respeito do debate. Também não discutiu argumentos teóricos em favor do planejamento em países subdesenvolvidos, isto é, a ideia de que especialmente nesses países os mecanismos de mercado são falhos na sinalização de alocação eficiente, em função do peso de fatores tais como as indivisibilidades de capital, imperfeições do mercado, economias externas etc.

Em seus pronunciamentos, Gudin foi levado a esclarecer que considerava válido algum planejamento, conceito de caráter vago, desde que o Estado não transpusesse os limites de intervenção que representassem, segundo pensava, o apoio máximo admissível à iniciativa privada.

Esse tipo de apreciação aparecia, de modo geral, em contextos de reafirmação dos princípios liberais (...).

Ele considerava que o exercício do planejamento não é nem mesmo uma alternativa viável ao mercado. Inclusive porque, segundo pensava, “a marcha do progresso e do desenvolvimento do país depende de fatores políticos, sociais e econômicos... e não pode ser enquadrada na previsão quantitativa dos economistas” (Gudin, 1957a: 24).

Na corrente desenvolvimentista (sob a liderança de Furtado e CEPAL), percebemos que havia uma divisão sobre qual tipo de planejamento e industrialização deveriam ser adotados para o Brasil, como observamos abaixo²²⁴.

²²³ Como vimos no Capítulo II.

²²⁴ Utilizamos a classificação de Bielschowsky (2000).

Dentro do setor público não nacionalista (sob a liderança de Roberto Campos), o planejamento para a industrialização não deveria ser total, mas sim parcial, atuando sobre os pontos de estrangulamento e sobre os pontos de germinação, assumindo uma posição diferente da CEPAL e de Furtado, que defendiam o planejamento integral. A defesa de Campos desse tipo de planejamento se devia ao fato de ser mais operacional e menos custoso do que aquele defendido pelo organismo da ONU. Nesse planejamento parcial, a industrialização, também diferentemente do que a CEPAL e Furtado defendiam, contaria com intensa participação do capital estrangeiro²²⁵.

No setor privado, cujos principais núcleos eram a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e cujos principais economistas eram João Paulo de Almeida Magalhães e Nuno Figueiredo (contemporâneos e continuadores da reflexão de Simonsen), não houve modificações em relação à defesa do planejamento para a industrialização, que deveria ser fortemente apoiada com empreendimentos estatais, juntamente com controles ao capital estrangeiro, apesar de favorável (como vimos no capítulo anterior).

No setor público nacionalista, a defesa do planejamento segue as propostas da CEPAL, como vimos acima. Os principais núcleos desse setor no Brasil foram: o BNDE, a Assessoria Econômica de Vargas, o Clube de Economistas e o ISEB. Os principais economistas foram: Celso Furtado, Rômulo de Almeida, Américo Barbosa de Oliveira, Evaldo Correia Lima²²⁶.

Dentro do PCB, há uma forte defesa da industrialização planificada em bases estritamente nacionais com reforma agrária, limitando a participação do capital estrangeiro apenas em forma de empréstimos, numa posição mais radical que aquela defendida pela CEPAL, dentro do objetivo de preparação para o socialismo²²⁷.

²²⁵ Cf. Bielschowsky (2000: 104-113 e 241-242). Segundo Bielschowsky (2000: 105): “Campos apostou na industrialização pela via da internacionalização de capitais e do apoio do Estado – e ganhou. (...). De todos os economistas brasileiros mais ativos, foi aquele cujo projeto desenvolvimentista esteve mais próximo da política de investimento efetivamente realizada. Isso é facilmente perceptível pela leitura conjunta dos textos que assinou e dos que escreveu sem que levem seu nome, isto é, as bases conceituais e analíticas dos relatórios da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos e do Programa de Metas. Esses textos, convém lembrar, definiram os planos de desenvolvimento que tiveram maior correspondência até hoje com a política econômica posta em prática e com o processo de crescimento efetivamente ocorrido no país. A leitura sugere que os traços básicos da formação da estrutura industrial brasileira nos anos 50 passavam da cabeça de Campos aos pronunciamentos e à política desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek”.

²²⁶ Cf. Bielschowsky (2000: 127-132 e 241-242). Analisamos pormenorizadamente a visão de planejamento de Celso Furtado no próximo item.

²²⁷ Cf. Bielschowsky (2000: 181-207 e 241-242) e Mantega (1984: 158-209).

Caio Prado Júnior não teoriza acerca do planejamento, mas chama a atenção para a necessidade dos países subdesenvolvidos de superarem o *status* fundamentalmente colonial de suas economias, reestruturando-as em bases propriamente nacionais²²⁸. O caminho de superação, o grande desafio, seria o seguinte:

uma política que vise a transformação da economia periférica, complementar e tecnologicamente primitiva [...], numa economia estruturada em bases nacionais e situada em nível de desenvolvimento compatível com o mundo moderno. A concentração de esforços e o aproveitamento máximo de recursos, sem qualquer desperdício, que isso requer, somente é possível conseguir através de um rigoroso controle das contas externas pelas quais não só transita a principal parcela daqueles recursos que é o resultado financeiro das atividades produtivas fundamentais concentradas na produção para a exportação; mas ainda se realizam os pagamentos de importações essenciais à própria manutenção e desenvolvimento das atividades econômicas, em particular os bens de produção. Aqueles recursos, que são frequentemente incertos e inseguros, e sempre insuficientes em face das necessidades a que devem prover, precisam por isso ser utilizados com um máximo de rendimento e benefício, não devendo ser desviados, por mínimo que seja, para fins menos interessantes à economia dos países subdesenvolvidos²²⁹.

Ignácio Rangel²³⁰, tal como no seu diagnóstico sobre as causas do subdesenvolvimento brasileiro, também mantém uma posição independente sobre as propostas de superação de tal situação, elaborando uma ideia própria de planejamento parcial (diferente daquela elaborada por Roberto Campos), baseada na noção de que toda economia em desenvolvimento gera desequilíbrios na base produtiva, isto é, provoca o surgimento simultâneo de “elos débeis” (setores da economia que dependem fortemente de importações de recursos) e “elos fortes” (setores da economia com disponibilidade interna de recursos). Segundo Bielschowsky (2000: 225):

De posse dessa lista de “elos débeis”, o grande trabalho de pesquisa corresponderia ao levantamento das curvas de custo das indústrias já instaladas, por ser nelas que se devem buscar os inputs para as novas indústrias substitutivas. Essas curvas de custos refletiriam a disponibilidade relativa de recursos produtivos nacionais – os elos fortes – e permitiriam ao planejador hierarquizar as importações de acordo com o único critério que seria aceito, ou seja, o do máximo uso de fatores internos abundantes. No topo da escala de prioridade viriam, obviamente, aqueles projetos de investimento relativos aos produtos que, para cada dólar de importação economizado, implicassem os menores custos internos de produção. Em resumo, os “elos débeis” do sistema, que estariam provocando

²²⁸ Cf. Prado Jr. (1957: 212) *apud* Rego (2000: 168).

²²⁹ Prado Jr. (1957: 114) *apud* Rego (2000: 169).

²³⁰ Os parágrafos sobre Rangel se baseiam largamente em Bielschowsky (2000: 223-228), salvo citações e indicações em contrário.

importações, seriam, dessa forma, enfrentados através da utilização dos “elos fortes”, isto é, da capacidade produtiva e dos recursos produtivos mais amplamente disponíveis.

Uma vez selecionados os projetos segundo esse critério de “custo mínimo por dólar economizado”, o planejador passaria “dos projetos ao plano”. A relação “mais ou menos numerosa de projetos” seria agrupada “segundo exigências de mão de obra, de materiais de construção e de equipamentos”. A passagem de projetos isolados ao plano corresponderia ao momento em que, por aproximações sucessivas, o planejador chegasse ao caminho do desenvolvimento mais eficiente, isto é, àquele que fizesse o melhor uso da capacidade ociosa do parque produtivo nacional (...).

Para executar uma política econômica baseada nesse planejamento, Rangel propõe a aplicação de três medidas fundamentais:

I) Execução direta pelo Estado de projetos relativos à procura derivada, não com a intenção de substituir a iniciativa privada, mas sim como forma de antecipar-se às decisões.

II) Fornecimento, pelo Estado, de estímulo básico aos investimentos substitutivos de importações através da manipulação da taxa de câmbio.

III) Orientação da produção para as exportações de forma a garantir a máxima disponibilidade de divisas também através da manipulação da taxa de câmbio.

Rangel, com sua proposta própria de planejamento parcial, não deixou de tecer considerações ao planejamento parcial de Roberto Campos, presente no Plano de Metas, visto por ele como uma justaposição de programas setoriais que suscita problemas de natureza global e prepara para a elaboração de um programa realmente global. Contudo, na sua visão, é um retrocesso em relação às propostas de planejamento da CEPAL presentes no estudo do Grupo Misto BNDE-CEPAL, considerado por ele de nível mais elevado.

Contudo, isso não impede que Rangel critique a programação cepalina, mesmo que ela conte com a virtude de atacar globalmente o problema da alocação de recursos em nível nacional. Segundo Bielschowsky (2000: 227):

O primeiro erro residia na ilusão de se pretender planificar integralmente sem cuidar do controle das alavancas essenciais de comando do organismo econômico, que, na Rússia, fora a socialização dos meios de produção, e no Brasil, como vimos, seria a “estatização do comércio exterior”. (...).

O segundo erro seria o de supor uma certa taxa de crescimento da renda nacional, para então programar a forma eficiente de atingir tal objetivo.

Passemos agora à prática: expomos de maneira sucinta o planejamento efetuado no Brasil entre 1945 e 1964, como segue nos parágrafos seguintes²³¹.

Dentro do governo Dutra (1946-1950) foi formada a Missão Abbink (constituída por empresários e técnicos brasileiros e americanos, presidida pelo brasileiro Octávio Gouvêa de Bulhões e pelo americano John Abbink) em 1948, e representou a retomada da cooperação econômica com os EUA iniciada com a Missão Cooke (vista no segundo capítulo deste trabalho). O relatório da Missão Abbink (publicado em 1949) procurava definir quais seriam os principais "pontos de estrangulamento" da economia brasileira e oferecer soluções para esses problemas, mas não passou do diagnóstico. Não se desdobrou diretamente em nenhum projeto concreto, nem contribuiu para a concessão de nenhum empréstimo ou financiamento. Entretanto, influenciou a política governamental com sua visão conservadora, que privilegiava a estabilidade financeira, considerando-a o fator fundamental para o desenvolvimento econômico. Identificava nos aumentos salariais uma das causas principais da inflação e defendia, por outro lado, a restrição do crédito. Recomendava enfaticamente a cooperação do capital estrangeiro nos setores de combustíveis, de energia e de mineração²³². O fruto da referida missão foi o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), com previsão de investimentos para o período 1949-1953, mas que mal saiu do papel porque não foram asseguradas as fontes de financiamento para a sua concretização. Contudo, os trabalhos de organização da CHESF (Companhia Hidrelétrica do São Francisco) e da criação da Comissão do Vale do São Francisco e da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (constituída efetivamente em 1953) foram levados adiante.

No segundo governo Vargas, vale destacar no período 1951-1953 a constituição da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos para a elaboração de projetos que seriam financiados pelo EXIMBANK (Banco de Exportação e Importação dos EUA) e pelo BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento–Banco Mundial). Em 1953 é constituído o Grupo Misto BNDE–CEPAL (cujo estudo serviu de base para a elaboração do Plano de Metas do governo JK). O objetivo seria fazer um levantamento exaustivo dos principais pontos de estrangulamento da economia brasileira (sobretudo os setores de transporte, energia e alimentação) e identificar áreas industriais com demanda reprimida,

²³¹ Baseamos essa exposição largamente em Baer (1996) e em Lacerda *et al.* (2003), salvo citações e indicações em contrário.

²³² Cf. www.cpdoc.fgy.br/dhbb/verbetes_htm/1790.asp acesso em 12/2/2009.

que não poderiam ser satisfeitas com importações, dada a escassez estrutural de divisas na economia brasileira.

Juscelino Kubitschek assume o governo em 31 de janeiro de 1956 e utiliza o instrumental de planejamento para sintetizar a sua proposta política de desenvolvimento industrial acelerado, ou seja, avançar na construção do Departamento I e implantar o Departamento II. Segundo Lacerda *et al.* (2003: 94):

Contrariamente ao projeto nacionalista de Vargas, havia uma clara aceitação da predominância do capital externo, limitando-se o capital nacional ao papel de sócio menor deste processo. Os grandes investimentos estatais em infraestrutura, bem como as empresas estatais do setor produtivo, estariam a serviço da acumulação privada.

A fim de alcançar tais objetivos, JK elabora o Plano de Metas para o período 1956-1960, com 31 metas, incluída a meta-síntese: a construção de Brasília. Segundo Lacerda *et al.* (2003: 97):

Os setores de energia, transporte, siderurgia e refino de petróleo receberiam a maior parte dos investimentos do governo. Subsídios e estímulos seriam concedidos para expansão e diversificação do setor secundário, produtor de equipamentos e insumos com alta intensidade de capital.

Para que o plano fosse implementado efetivamente, foram criados grupos executivos, colegiados que congregavam representantes públicos e privados para a formulação conjunta de políticas aplicáveis às atividades industriais. Os grupos mais conhecidos foram: Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), da construção naval (GEICON), de máquinas agrícolas e rodoviárias (GEIMAR), de indústria mecânica pesada (GEIMAP), de exportação de minério de ferro (GEMF), de armazenagem (Comissão Consultiva de Armazéns e Silos) e de material ferroviário (GEIMF). Nas palavras de Lacerda *et al.* (2003: 97):

Segundo Lessa²³³, a política econômica do Plano dava tratamento preferencial ao capital estrangeiro. Financiava os gastos públicos e privados com expansão dos meios de pagamento e do crédito, via empréstimos do BNDE, bem como por meio de avais para a tomada de empréstimos no exterior. Aumentava a participação do Estado na formação de capital, estimulando a acumulação privada. Mais uma vez, o crédito privado, constituído por empréstimos de curto prazo, voltados para o

²³³ Lessa (1981: 27).

capital de giro das empresas, foi estimulado através de repasses do Banco do Brasil, o que causou uma pressão adicional sobre o déficit público.

As consequências do Plano de Metas foram as seguintes:

I) O PIB cresceu a uma taxa anual de 8,2% e a renda per capita em 5,1% ao ano, superando o próprio objetivo do Plano.

II) Houve um estímulo decisivo ao PSI, principalmente no setor de bens de consumo duráveis e também em importantes áreas do setor de bens de capital (ramos de máquinas-ferramentas e de equipamentos sob encomenda, em particular no setor elétrico pesado).

III) O PSI no Brasil foi o que mais avançou na América Latina.

IV) Não se completou a criação de um Departamento I que possibilitasse a autonomia do processo de acumulação: o mercado brasileiro era relativamente pequeno e não sustentava as escalas de produção requeridas para a fabricação de bens com grande intensidade tecnológica.

V) O Brasil se inseriu numa nova fase da divisão internacional do trabalho: as indústrias no país passaram a se dedicar à produção de produtos mais leves, enquanto os mais pesados e especializados eram importados, com a instauração de uma nova dependência financeira e tecnológica com relação aos países desenvolvidos. E tal situação se refletia em desequilíbrios no Balanço de Pagamentos: os saldos comerciais tornam-se negativos a partir de 1958, com um novo ciclo de deterioração dos termos de intercâmbio. Além disso, houve o crescimento das despesas financeiras com o serviço de capital estrangeiro a partir de 1957, devido aos investimentos e empréstimos externos acumulados nessa década, situação agravada pelos prazos curtos dos vencimentos dos empréstimos externos, num contexto de conflitos com o FMI e o BIRD (seus membros eram predominantemente ortodoxos monetaristas), culminando num rompimento com estes organismos internacionais em 1959 (apesar da política liberal de JK em relação ao capital estrangeiro) porque não aprovavam os pilares do PSI (protecionismo e controle das importações) e a condução da política macroeconômica brasileira (grandes déficits fiscais e política monetária expansionista despreocupada com as crescentes taxas de inflação do período).

VI) A partir de 1962 ocorre a queda do ritmo de crescimento industrial (primeira crise econômica brasileira motivada, principalmente, por causas internas). A hipótese de

esgotamento do PSI é levantada por Maria da Conceição Tavares em *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro* (1972).

A desaceleração da economia brasileira perdura entre 1962 e 1967, com queda da taxa de crescimento do PIB à metade daquela alcançada no período anterior, com queda da formação bruta de capital fixo em 1962 (tornando-se negativa em 1963), o que ocorreu também com a produção industrial. A inflação disparou e atingiu a taxa anual de 90% em 1964. No governo de Jânio Quadros, foi usada uma política econômica bastante conservadora para o enfrentamento de tais problemas. Seu sucessor, João Goulart, empossa Celso Furtado (na época Superintendente da SUDENE) como Ministro Planejamento, que elabora o Plano Trienal, com proposta de ações anti-inflacionárias ortodoxas (contenção de gastos públicos e de liquidez), e de retomada do processo de desenvolvimento econômico (que não logrou êxito, pois a inflação continuou subindo e o desenvolvimento econômico não foi retomado), como veremos com detalhes no próximo item, além do planejamento e implementação de políticas para a superação das disparidades regionais, ou seja, da superação do atraso do Nordeste em relação ao Centro-Sul com a criação da SUDENE sob a liderança de Furtado, como também veremos com detalhes no próximo item.

Com a contextualização da reflexão sobre o planejamento no mundo e no Brasil, além da sua prática no país, passamos à análise das reflexões e ações de Furtado acerca do planejamento como elemento de construção da nação.

4) O PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO EM CELSO FURTADO: SUPERAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO E CONSTRUÇÃO DA NAÇÃO

Tal como observamos no início deste capítulo, Furtado foi fortemente influenciado por Mannheim na sua concepção de planejamento, que também perpassou em muitos pontos as propostas da CEPAL.

A partir da contextualização da reflexão, do debate e da ação em prol do desenvolvimento a partir do planejamento, faremos a análise da reflexão de Furtado sobre o tipo de planejamento defendido por ele, observando também a sua atuação na CEPAL e na SUDENE, base para os itens aos quais dividimos nossa análise.

4.1) Celso Furtado na CEPAL: A Técnica “Acima” da Política

O período compreendido entre os anos de 1948 e 1958 se constitui naquele o qual Furtado faz parte do primeiro grupo de pesquisadores e planejadores da CEPAL. Como pudemos observar no item anterior, houve um debate intenso no Brasil e no mundo sobre o planejamento e a industrialização para a superação do subdesenvolvimento, do qual Furtado também participa, na qualidade de defensor da sua concepção de planejamento, uma vez que ele a elaborou juntamente com Prebisch e equipe nos primeiros tempos cepalinos.

Podemos observar esse debate num artigo de Furtado denominado *A Programação do Desenvolvimento Econômico II*, publicado primeiramente no *Jornal do Comércio* de 22 de junho de 1953, transcrito em dois grandes jornais de São Paulo²³⁴ e na *Revista do Conselho Nacional de Economia* (edição de nov.- dez. de 1953) como resposta ao artigo de Octávio Gouvêa de Bulhões publicado no *Jornal do Comércio* de 24 de maio de 1953 com o título *A Programação do Desenvolvimento Econômico*, que atacava não a programação em si, mas sim um tipo de planejamento que não levava em conta os riscos da inflação. Ou seja, a estabilidade teria que ser programada e, uma vez que ela estivesse assegurada, o desenvolvimento viria espontaneamente. O ataque de Bulhões se destinava ao texto da CEPAL - *Estudo Preliminar sobre a Técnica de Programação do Desenvolvimento Econômico* (apresentado na Conferência dessa instituição em maio de 1953 no Hotel Quitandinha e que defendia a técnica de planificação)²³⁵, como vimos no capítulo anterior.

Nesse artigo, Furtado responde a Bulhões através das seguintes observações, como expomos abaixo.

Primeiramente, o autor chama a atenção para o fato de Bulhões defender uma programação sem inflação na qual o Estado construiria um número apreciável de núcleos de irradiação, ou seja, dotaria o país de infraestrutura sem interferir na iniciativa privada. Tal proposta é criticada por Furtado pelo fato de que não seria possível empreender um programa desse tipo sem antes cercear a iniciativa privada. Nas suas palavras:

²³⁴ Cf. Furtado (1985: 160).

²³⁵ Gudin também atacou o texto da CEPAL, como vimos no capítulo anterior.

Qualquer programa de investimentos – seja do tipo do do prof. Bulhões - , ou de outro qualquer – exige, para que seja uma coisa séria, uma análise do processo total de formação de capital dentro da economia. Sem essa análise seria impossível dispor de critérios gerais para localizar os “núcleos de irradiação de produtividade”, a que se refere o prof. Bulhões. É essa análise do processo de formação do capital que constitui o núcleo central do estudo da CEPAL. Trabalha-se aí com hipóteses sobre o crescimento da renda e sua distribuição. Trata-se em seguida de quantificar os efeitos daquele crescimento sobre a estrutura e o montante do consumo. Como se está raciocinando em termos reais, procura-se determinar quanto teria que crescer a capacidade produtiva em cada setor (isto é, a quanto deveriam montar os investimentos e aproximadamente que estrutura deveriam apresentar estes) para atender aquele consumo. Esse modelo dinâmico de desenvolvimento equilibrado, é que servirá de base para a orientação dos investimentos privados e para a suplementação destes pelos investimentos públicos²³⁶.

Um segundo ponto a destacar da réplica de Furtado encontra-se na sua afirmação de que a formação de capital é indispensável para a elaboração de um programa de investimentos (não importa o tipo) seja num caso de desenvolvimento “espontâneo” (como Bulhões afirma) ou não. Logo, a visão de Bulhões de que a CEPAL não reconhece a existência de forças econômicas em progresso na América Latina é considerada sem fundamento para Furtado. Nas suas palavras:

O que aparentemente não tomou em consideração o prof. Bulhões é que também no desenvolvimento “espontâneo” jogam um papel fundamental os estímulos que tenham os produtores. (...). O “ânimo de progresso” dos empresários, a que se refere o prof. Bulhões, pode portanto ser criado ou destruído por medidas que visam a outros objetivos. A análise econômica não deve assentar em princípios de fé. É necessário conhecer e quantificar os estímulos a que responde o empresário, se se pretendem criar as condições propícias à sua atuação mais efetiva. Não basta crer no progresso espontâneo. É indispensável conhecer o mecanismo do mesmo, se pretendemos orientá-lo e, quando necessário, acelerá-lo²³⁷.

Um terceiro ponto que nos chama a atenção dessa reflexão de Furtado encontra-se na sua reação à ideia de Bulhões de que o planejamento cepalino é totalitário e inflacionário:

Na verdade o programa da CEPAL, como qualquer programa geral de investimentos exige um esforço permanente para ajustar o fluxo de poupança às necessidades de investimento. Não há nenhuma razão para que um plano de desenvolvimento seja mais inflacionário que um desenvolvimento sem plano. A experiência está aí para demonstrar que o desenvolvimento sem plano, com a função consumo de que hoje dispomos, cria fortes tendências inflacionárias. Não vejo como se possam combater essas tendências sem determinar todos os fatores

²³⁶ Furtado (1953: 12).

²³⁷ Furtado (1953: 12).

*que entram no problema e sem acompanhar a ação de cada um deles, o que evidentemente exige uma orientação geral do processo econômico*²³⁸.

Percebemos, então, um debate que ocorre estritamente dentro do campo da ciência econômica, no qual há uma preocupação em deixar os argumentos técnicos sempre aparecerem, deixando patente uma concepção mannheimiana de planejamento com um enfrentamento ainda “tímido” da ciência econômica convencional (posto que usa algumas de suas categorias, como vimos no capítulo anterior)²³⁹. Observamos esse comportamento nos demais textos desse período, que analisamos nos parágrafos seguintes.

No artigo *A Técnica do Planejamento Econômico* (1954b), Furtado inicia sua reflexão com a afirmação de que o grande interesse que havia naquele período sobre o planejamento se constituía como parte da preocupação crescente em torno do desenvolvimento e das possibilidades de intensificar o seu ritmo, dada a situação de subdesenvolvimento do Brasil, a despeito do ritmo de crescimento econômico intenso entre as economias subdesenvolvidas no período.

Nesse processo, Furtado reafirma sua adesão ao planejamento como uma das respostas para acelerar o processo de crescimento. Mas não qualquer planejamento, segundo Furtado (1954b: 3):

O tipo de planejamento, que aqui consideraremos, refere-se diretamente ao desenvolvimento econômico e consiste, basicamente, na coordenação e intensificação das inversões e numa política encaminhada a lograr a racionalização do uso dos recursos humanos e materiais que a economia tem à sua disposição.

E não só nesse como em outros tipos de planejamento, a técnica é sempre neutra, tanto que pode ser utilizada pelo planejador para reforçar ou para debilitar a posição da empresa privada como organizadora do sistema produtivo. Segundo Furtado (1954b: 4): “A coordenação das inversões, que é a espinha dorsal do planejamento, é perfeitamente compatível com a organização privada da produção. O objetivo do planejamento não é modificar a estrutura do sistema econômico e, sim, lograr uma intensificação na utilização dos recursos”.

²³⁸ Furtado (1953: 15).

²³⁹ Para mais detalhes, ver Mallorquin (2005: 68-81).

Dentro dessa ideia, nesse tipo de planejamento não há interferência nenhuma na vontade dos consumidores, pois os ajustes entre os bens e serviços produzidos e o nível de renda daqueles são feitos por aproximações sucessivas.

Feitas as definições sobre qual tipo de planejamento é adotado, Furtado parte para a explicação da técnica do planejamento que ele e a CEPAL adotam, como observamos abaixo.

I) O planejamento exige estudos preliminares que, por sua vez, devem ser baseados numa análise de conjunto do processo econômico.

II) Para a elaboração do plano alguns instrumentos de trabalho são indispensáveis: a) previsão da composição geral do consumo a partir da aceitação de uma teoria da função consumo; b) matriz *input-output*; c) levantamento das necessidades prováveis de transporte e energia e conhecimento das formas mais econômicas de satisfazer para o conjunto do país tais necessidades; d) previsão das necessidades de equipamentos (capital fixo); e) previsão aproximada da capacidade de importar e busca da melhor forma de utilizar tal capacidade (hipótese a formular: o que ocorreria se as importações guardassem sua proporção na satisfação da procura interna?)

III) Após a primeira etapa de elaboração do plano, são determinados os critérios de substituição de importações. Segundo Furtado (1954b: 12):

De maneira geral os economistas estão de acordo em que o critério básico a seguir deve ser o da produtividade marginal social, isto é, deve-se substituir primeiramente ali onde, para o montante do capital invertido, se obtenha um maior incremento da renda nacional. Evidentemente a utilização desse critério envolve grandes dificuldades práticas. A melhor forma de ir dele se aproximando consiste em seguir as próprias tendências da economia, que está permanentemente substituindo importações por produção interna.

IV) Porém, para serem determinadas as metas de produção interna, é necessária a formulação de hipóteses sobre as importações que por sua vez dependem do conhecimento das metas de produção interna. Ou seja, um círculo que reflete a necessidade de um ajustamento final no plano. Segundo Furtado (1954b: 12):

A forma mais adequada de quebrar esse círculo, para um país subdesenvolvido, será possivelmente, admitir como elemento de ajustamento as importações de equipamentos, as quais só devem ser substituídas em último lugar. Os equipamentos são o veículo principal de incorporação da técnica ao processo produtivo. Os países subdesenvolvidos são centros secundários de criação de

novas técnicas, razão pela qual devem procurar importar o máximo de técnica em suas compras de bens no exterior. É essa uma das vantagens que lhes cabem como importadores de equipamentos.

Portanto, neste artigo, Furtado reforça a neutralidade no planejamento, no qual o técnico está fora (e acima) da política, além de prescrever uma programação para a industrialização com base tecnológica do centro.

No artigo *Setor Privado e Poupança*, publicado na revista *Econômica Brasileira* (abril-junho de 1956), Furtado novamente defende a concepção de planejamento da CEPAL, presente no estudo elaborado pelo Grupo Misto BNDE-CEPAL: *Esboço de um Programa de Desenvolvimento da Economia Brasileira*, em especial o capítulo *Análise do Processo Inflacionário no Brasil*, que sofreu críticas de João Paulo de Almeida Magalhães.

Segundo o autor, Magalhães não discorda das conclusões da *Análise*, na qual afirma que a mera redistribuição da renda, no sentido de torná-la mais desigual, por si só não é um mecanismo acelerador do desenvolvimento. É pela ação fiscal nos momentos de elevação rápida da renda (período 1947-53) que o crescimento poderia ser acelerado, com medidas sistemáticas e eficientes de política econômica com o intuito de incremento da propensão média global a poupar. Porém, atribui ao estudo do Grupo Misto opiniões que Furtado afirma não poder ser inferidas do texto como a de que tal estudo, na sua conclusão, não acredita na contribuição potencial do setor privado em uma política geral de desenvolvimento. O autor responde à afirmação de Magalhães da seguinte maneira:

Reconhecer a necessidade de ação fiscal – como o faz aliás Almeida Magalhães – não implica em pessimismo com respeito ao papel que o setor privado deve desempenhar no desenvolvimento. A ação fiscal pode ter como objetivo central estimular a iniciativa privada, criar condições favoráveis ao seu fortalecimento etc. Afirma o crítico que o Grupo Misto não aponta outro meio para incrementar a taxa de poupança senão o acréscimo da percentagem dos investimentos no conjunto das despesas públicas. Ora, esse acréscimo pode ser um meio, como o foi no caso da criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, de suprir o setor privado com fundos de que carece em razão de sua baixa taxa de poupança²⁴⁰.

Segunda crítica de Magalhães: para ele o documento leva a crer que as classes de altas rendas deveriam registrar normalmente uma propensão marginal a poupar superior à média e numa perspectiva de longo prazo, ao crescer a renda nacional, aumentaria constantemente a propensão média a poupar.

²⁴⁰ Furtado (1956: 101).

Furtado responde a Magalhães da seguinte maneira: o documento do Grupo Misto afirma que apenas num período dado (1947-53) de redistribuição de renda em favor dos grupos de cima, a propensão marginal a poupar se manteve igual à média, dado o aumento brusco da renda como consequência da extraordinária melhora na relação de preços do intercâmbio externo. Nas suas palavras:

Em razão disso, a elevação da renda teve muito de semelhante com a que acompanha a recuperação cíclica numa economia industrial: refletiu uma rápida elevação da produtividade média do sistema. Ora, essas etapas de rápida redistribuição dinâmica da renda se caracterizam por uma elevação da taxa marginal de poupança. É fácil compreender que aumentos bruscos de renda que não resultam de novas inversões em capital fixo, não podem ser acompanhados de aumentos igualmente bruscos do consumo. A “lei fundamental” de Keynes aqui se aplica em sua plenitude²⁴¹.

Furtado acrescenta que períodos assim se constituem oportunidades excepcionalmente favoráveis para acelerar o desenvolvimento com medidas de política fiscal adequadas.

Terceira crítica de Magalhães: se no estudo do Grupo Misto é afirmado que as classes de altas rendas não aumentam substancialmente suas poupanças nas fases de prosperidade, logo, não haveria redução das mesmas nas fases de contração, senão como explicar a constância da taxa média de poupança entre 1939 e 1953?

Resposta de Furtado: nesse período não houve nenhuma contração, mas não foi esse o ponto que preocupou os formuladores do *Esboço* e sim em chamar a atenção para as possibilidades maiores de elevação da taxa de poupança nos períodos de prosperidade.

No artigo *Fundamentos da Programação Econômica*, publicado na revista *Econômica Brasileira* (janeiro-junho de 1958a), Furtado, coerente com o título do seu trabalho, expõe as teorias nas quais se baseia para a sua proposta de planejamento para o desenvolvimento econômico, exposta logo após tal fundamentação,

Sobre os fundamentos, Furtado entende que todo planejamento para o desenvolvimento se fundamenta em alguma teoria econômica, como podia ser observado na política econômica liberal do século XIX, cujas fundações se encontravam na teoria econômica clássica (economia política clássica), que defendia a ideia de que o

²⁴¹ Furtado (1956: 101).

enriquecimento da sociedade se constituía num reflexo do enriquecimento de cada indivíduo separadamente, dentro do seguinte princípio: o que é bom para o indivíduo é bom para a coletividade (do ponto de vista econômico).

Com as próprias transformações na teoria econômica (surgimento de outras correntes de pensamento), modificam-se as propostas de política econômica. Ocorre, no final do século XIX, o abandono do princípio da economia política clássica pelos teóricos do ciclo econômico, porém, de maneira parcial, o que provocou uma ruptura fundamental no pensamento econômico e que perduraria até a publicação da *Teoria Geral* de Keynes em 1936. Dessa ruptura, a teoria econômica tomou duas orientações: i) fenômenos monetários analisados como fenômenos macroeconômicos, logo, passíveis de planejamento e de política econômica; ii) o mecanismo da produção, observado principalmente através do processo de formação de preços, continuou a ser visto como fenômeno microeconômico, logo, não deveria sofrer nenhuma intervenção do Estado. Ou seja, a teoria econômica se tornou híbrida, o que refletiu numa política econômica também híbrida.

Com o advento da teoria de Keynes, contudo, esse quadro muda, como afirma Furtado (1958a: 39-40):

O aspecto mais salutar da revolução keynesiana consistiu em demonstrar, no campo da teoria da produção – campo esse que Keynes chamou de teoria do emprego – que nem sempre existe coincidência entre o interesse do empresário e o interesse coletivo. Isto é principalmente verdade no que diz respeito aos fenômenos de curto prazo, que são aqueles que mais pesam no comportamento do empresário. Dado esse passo, foi fácil realizar na teoria da produção uma revolução idêntica à que antes ocorrera na teoria monetária. E também foi possível reintegrar num mesmo corpo de pensamento os dois campos da teoria econômica; o dos fenômenos reais e o dos fenômenos monetários. Dessa unificação é que surgiu a teoria do desenvolvimento econômico, que constituiu o fundamento da política de programação do desenvolvimento.

Então, a partir dessa afirmação, Furtado (1958a: 40) destaca os pontos centrais da teoria do desenvolvimento econômico que servem de base para o planejamento nas economias subdesenvolvidas:

1. O desenvolvimento consiste, basicamente, no aumento da produtividade física do conjunto da força de trabalho, eliminado o efeito de fatores naturais.
2. Logra-se o aumento da produtividade física do trabalho por meio da acumulação de capital e da assimilação do progresso técnico.

A partir, então, da fundamentação exposta acima, Furtado expõe a sua proposta de planejamento do desenvolvimento econômico, como segue nos parágrafos abaixo.

Segundo ele, tal planejamento consiste nas seguintes medidas coordenadas tendentes a acelerar o ritmo de crescimento econômico:

I) Definição do esforço de poupança necessário (sem o recurso à inflação).

II) Definição da distribuição social desse esforço através da política fiscal e da política de preços e salários.

Tomadas essas medidas (vistas por Furtado como decisões fundamentais de caráter político, mas sem aprofundar no seu significado) é que, na sua visão, tem início o verdadeiro trabalho de programação. Nas suas palavras:

Esse trabalho consiste fundamentalmente em uma tentativa de previsão das modificações estruturais da procura, determinadas pelo próprio crescimento econômico, e num esforço de orientação das inversões para que a estrutura da oferta evolua em consonância com a evolução prevista da estrutura da procura de bens e serviços. Portanto, o núcleo central de um programa de desenvolvimento está constituído por uma política de inversões. Segundo os critérios adotados na formulação dessa política, o programa será mais ou menos compreensivo²⁴².

E um programa pouco compreensivo, explica o autor, é aquele cuja característica é a parcialidade, ou seja, planeja-se para eliminar pontos de estrangulamento e/ou estimular pontos de germinação da economia (tal como Roberto Campos defende e se encontra presente no Plano de Metas, como vimos no item anterior). Sobre esse tipo de planejamento, Furtado (1958a: 43) vê problemas na sua adoção:

A ideia de concentrar as inversões de um programa em pontos germinativos, se bem que muito atrativa graças à sua simplicidade, não resiste a uma crítica cuidadosa. Com efeito: o que está implícito nessa ideia é que deve haver capacidade ociosa de forma permanente nos setores estratégicos, os quais são exatamente aqueles que absorvem maior quantidade de capital por unidade de produto.

Em contraposição a esses critérios de ordem geral (pontos de estrangulamento e pontos germinativos), Furtado mostra que existem programas de caráter estritamente econômico, baseados nas estimativas da rentabilidade de cada projeto, nos quais vê problemas na sua aplicação:

²⁴² Furtado (1958a: 42).

A discrepância fundamental neste caso diz respeito ao conceito mesmo de rentabilidade. Em uma economia altamente desenvolvida, em situação de plena ocupação dos fatores, a rentabilidade de um projeto ao nível da empresa constitui uma boa indicação de sua rentabilidade do ponto de vista social. O mesmo não ocorre, necessariamente, não obstante, em uma economia subdesenvolvida, onde quase sempre existe um desemprego estrutural de fatores. Em razão disso, tem-se feito um grande esforço para medir a produtividade social de um projeto, isto é, a contribuição desse projeto para aumentar a renda nacional. Os critérios sugeridos são de difícil aplicação prática, e aqueles que tentam aplicá-los, ao cabo de algum tempo de luta contra a escassez de informações, reverterem pura e simplesmente ao critério corrente da rentabilidade ao nível da empresa²⁴³.

Com as dificuldades apresentadas nos dois tipos de planejamento acima expostos, Furtado defende que para contorná-las o ideal é a adoção de técnicas de programação global. Nas suas palavras:

Essas técnicas têm como fundamento a ideia de que é necessário partir de cima para baixo, isto é, de um balanço das necessidades globais, e não do projeto individual. A dificuldade maior em elaborar esse balanço deriva do fato de que, com o crescimento, o sistema se modifica estruturalmente, sendo necessário conhecer sua dinâmica interna se pretendemos formular alguma hipótese sobre a composição das necessidades futuras. Nesse terreno a análise econômica aplicada à técnica de projeções é de grande utilidade. Estabelecido esse balanço hipotético de necessidades futuras, faz-se possível definir uma primeira escala de prioridades. É necessário não esquecer que cada atividade produtiva interdepende de um grande número de outras. Contudo, somente uma fração dessas atividades produtivas atende diretamente às necessidades da população. Se conseguirmos estimar essas necessidades da população e conhecermos as interligações do sistema, faz-se possível determinar as necessidades de produtos intermediários em todos os escalões da produção²⁴⁴.

Podemos também acrescentar nessa defesa de Furtado a importância que ele dá à ação disciplinadora dos investimentos a qual só é possível sua realização caso se conjugue um conhecimento dos processos econômicos com uma política de desenvolvimento a longo prazo.

Por fim, afirmamos que a defesa do planejamento global por parte de Furtado nesse artigo reitera o planejamento proposto pela CEPAL, tal como em trabalhos anteriores, com uso intenso da teoria econômica e com argumentos técnicos, deixando implícita a sua

²⁴³ Furtado (1958a: 43).

²⁴⁴ Furtado (1958a: 43). As necessidades da população são definidas um pouco mais à frente por Furtado (1958a: 44) como aquelas compatíveis com o poder de compra efetivo que terá a população, derivado do nível global da produção, da taxa de poupança e da distribuição da renda.

visão política, dada a sua posição de membro da CEPAL quando elaborou esse trabalho²⁴⁵.

O livro *Perspectivas da Economia Brasileira* (1958b), reunião de conferências proferidas por Celso Furtado no ISEB como parte integrante do *Curso de Treinamento em Problemas do Desenvolvimento Econômico*, promovido pela CEPAL, com a colaboração do BNDE, da CAPES, do ISEB e da TAA (*Technical Assistance Agency* – da OEA), se constitui na aplicação do planejamento cepalino para o caso brasileiro, a partir da elaboração do diagnóstico da nossa realidade de subdesenvolvimento, com especial atenção para a questão das disparidades regionais, que seria desenvolvida com mais profundidade a partir de 1959, como observamos no próximo item.

No primeiro capítulo (primeira conferência) – *Grau de Integração da Economia Brasileira* – Furtado expõe inicialmente o objetivo das conferências:

I) Equacionar o problema do desenvolvimento da economia brasileira na etapa vivida na década de 1950.

II) Analisar suas tendências fundamentais.

III) Tentar determinar os principais fatores que poderiam reduzir o ritmo desse desenvolvimento nos anos que se seguiriam.

Furtado desdobra essa tentativa de diagnóstico em duas fases:

I) Definição dos termos gerais do problema.

II) Apreciação em conjunto do problema a fim de se determinar, de modo aproximado, o que se deve entender por crescimento ótimo da economia brasileira.

Furtado (1958b: 10) busca a determinação dos elementos de uma política sistemática de desenvolvimento, que pressupõe um conhecimento pormenorizado do sistema econômico, identificação clara das tendências, decisão de atuar oportuna e eficazmente sobre elas, definição de objetivos claros a serem alcançados nos setores estratégicos da produção, mobilização dos meios adequados de defesa contra desequilíbrios internos e externos demasiadamente acentuados e, por fim, capacidade política e administrativa para alcançar ao mesmo tempo todos esses objetivos.

²⁴⁵ Sobre as agruras que enfrentou Furtado para expressar suas posições em seus trabalhos enquanto membro da CEPAL após a publicação de *Economia Brasileira* em 1954, ver Furtado (1985: 183).

Feitas tais considerações iniciais, o autor parte para a explicação do que entende por economia brasileira, exposta abaixo.

Ele caracteriza o Brasil como um imenso contínuo territorial dotado de unidade política e cultural, mas descontínuo e heterogêneo do ponto de vista econômico. Tirando aproximadamente dois terços do território nacional (que na época se constituíam em imenso vazio demográfico e econômico), o restante se dividia em **dois sistemas econômicos autônomos**:

I) **Sistema nordestino**, que não pode, rigorosamente falando, ser considerado um sistema econômico devido à ausência do grau de integração necessário para tal e com muitas atividades de subsistência. Somente com estímulo de fatores externos (como introdução de culturas de exportação por parte do governo ou de empresários de fora ou entrada de capital para explorar algum recurso natural ou para criar alguma atividade manufatureira) para aumentar a produtividade e gerar um excedente de produção destinado ao mercado e, por conseguinte, elevar o fluxo monetário de dentro para fora.

II) **Sistema da região sul**: sistema econômico relativamente integrado, mas ainda na época com importantes faixas de atividade econômica não vinculadas ao mercado e com penetração desigual da economia monetária em seu território. O dinamismo desse sistema é devido a dois núcleos de atividade: a) setor ligado ao comércio internacional; b) setor industrial. E é à articulação destes núcleos que se deve a aceleração do ritmo do crescimento da economia dessa região após 1948. Segundo Furtado (1958b: 13):

A produtividade média e as dimensões absolutas do mercado do sistema econômico do sul do Brasil já alcançaram nível suficientemente elevado para que esse sistema esteja em condições de gerar seu próprio impulso de crescimento. Não significa isso que tal economia possa prescindir dos meios externos de pagamento para crescer. A estrutura de seu sistema produtivo ainda é bastante rudimentar para que grande parte dos investimentos requeiram uma contrapartida de cambiais. Mas o fato de que a procura externa deixe de crescer já não significa que essa economia deva entrar numa etapa de estagnação.

E o sistema econômico, continua Furtado, passa a crescer por conta própria porque as atividades industriais passam a ocupar posição significativa e a produção de bens de capital alcança importância relativa dentro das atividades industriais. Porém, tal processo tende a agravar as tendências aos desequilíbrios internos e externos, pois a falta de experiência, de capacidade técnica e financeira, ou o temor de concorrer com poderosas

organizações, leva à situação de capacidade ociosa em alguns setores e o excesso de procura de bens importados em outros.

Para Furtado é urgente equacionar tal problema de forma precisa, sob o risco de não eliminar as verdadeiras causas desse desequilíbrio, com consequências danosas para o próprio crescimento.

No segundo capítulo - *Os Desequilíbrios Fundamentais* - Furtado propõe analisar com mais vagar esse problema. Para isso, ele recorda que quando o setor industrial se expande de maneira espontânea, tende-se a uma pressão cada vez maior sobre a capacidade para importar bens de capital, o que explica a tendência ao desequilíbrio interno e externo naquela etapa de desenvolvimento da economia brasileira. Resultado de tal tendência: o ritmo de crescimento dificilmente poderia se manter ótimo durante prolongado período de tempo na ausência de uma ação orientadora de seus investimentos e corretora da estrutura de sua procura. Isso, segundo ele, podia ser observado claramente no caso brasileiro, entre 1945-1954, pois logo após a II Guerra Mundial, com a queima de divisas, houve a descontinuidade no esforço de poupança com a perda resultante de baixas periódicas no coeficiente de produtividade do capital, mesmo tendo havido crescimento de grande magnitude de maneira espontânea, mas que não pôde ser mantido por vários anos.

Tais fatos levam Furtado (1958b: 16-17) a defender a programação econômica:

O objetivo central da programação, na forma como a entendemos, consiste em criar as condições para que a economia mantenha um ritmo de desenvolvimento estável pelo menos tão intenso quanto é capaz de alcançar espontaneamente quando se beneficia de condições muito favoráveis.

Dentro dessa defesa da programação econômica, Furtado discute no terceiro capítulo – *Perspectivas da Capacidade para Importar* – possíveis maneiras de aumentá-la.

Segundo o autor, o planejamento se mostra importante nesse caso, pois propõe o aumento dessa capacidade (a fim de não ser interrompido o processo de industrialização) através da consideração das possibilidades de abrir novas linhas de exportação, com estudo permanente das perspectivas dos mercados dos principais produtos de exportação

e do exame das possibilidades de aproveitamento mútuo dos mercados de manufaturas dos países vizinhos, etc.²⁴⁶.

Dentro desse planejamento o setor industrial se constitui no elemento dinâmico para o desenvolvimento, análise que Furtado faz no quarto capítulo – *O Setor Industrial como Elemento Dinâmico*, conforme observamos nos parágrafos seguintes.

Inicialmente, o autor chama a atenção para o fato de que a importância proporcional do setor industrial como fonte de emprego era ainda muito pequena na década de 1950. Porém, do ponto de vista da formação da renda, o panorama era outro: aproximadamente, na década de 1950, a quarta parte da renda total do país era gerada pelas atividades industriais, o que denotava o aumento relativo da importância do setor industrial como consequência do desenvolvimento geral em sua etapa intermédia. Segundo Furtado (1958b: 30):

A verdadeira importância do setor industrial ainda é muito maior do que se depreende do nível relativo de sua produtividade. Não fosse o setor industrial, os impulsos de crescimento, que a economia recebe do setor externo, teriam efeito muito mais reduzido. Observem-se, como caso extremo, os efeitos dos impulsos de crescimento produzidos na economia amazônica pelas exportações de borracha. Esses impulsos só teriam efeito permanente interno – não existindo um setor industrial – na medida em que estimulassem a expansão da própria atividade exportadora. Na prática, a elevação da renda do setor exportador se traduz em maior procura de bens manufaturados e, quando estes são importados, o impulso se transfere para o exterior.

Dentro dessa linha de reflexão, depreende o autor que um sistema econômico autônomo é aquele no qual o seu setor industrial depende principalmente de si mesmo para abastecer-se de equipamentos e logra autonomia de crescimento. No caso do Brasil, utilizando dados do Grupo Misto BNDE-CEPAL, a produção de equipamentos cresceu consideravelmente entre 1948-1958. Não obstante, havia tendências ao desequilíbrio, como Furtado (1958b: 33) afirma:

Quando a economia brasileira recebe um impulso de crescimento, aumenta consideravelmente a procura de manufaturas de consumo. Para que aumente a

²⁴⁶ Ainda nesse capítulo, Furtado mostra as perspectivas de exportações do café e do algodão, dois principais produtos do intercâmbio externo brasileiro. No tocante ao último, as perspectivas na época não se mostravam muito promissoras devido ao aumento do número de produtores e à utilização de fibras artificiais. Quanto ao café, uma vez que sua procura é estável, mostra que seu preço é fortemente influenciado pela oferta que por sua vez é influenciada por fatores climáticos. Contudo, a situação na época se mostrava positiva, faltando, somente, a sua organização, a fim de regular a oferta e, por conseguinte, os preços, para que o Brasil conseguisse aumentar a sua capacidade de importação, juntamente (como afirmado acima) com a tentativa de diversificação das exportações brasileiras.

capacidade produtiva destas, no entanto, requerem-se investimentos com forte percentagem de cambiais. Ocorrendo dificuldades quanto à capacidade para importar, os investimentos tendem a desviar-se para os setores improdutivos, que apresentam baixo conteúdo de cambiais. Como esses investimentos não reprodutivos não criam fontes permanentes de emprego, o impulso de crescimento se reduz. Por outro lado, como a oferta de manufaturas de consumo não cresce adequadamente, surge outra fonte de desequilíbrio.

Portanto, Furtado vê que aumentar a produção interna de equipamentos se torna fundamental, tanto porque amplia a força dinâmica do setor industrial quanto porque elimina a tendência ao desequilíbrio inflacionário, possibilitando a expansão da oferta interna de bens manufaturados.

A partir da argumentação desenvolvida nos capítulos anteriores, Furtado, no quinto capítulo - *Ritmo Provável do Crescimento no Próximo Decênio: A Relação Produto – Capital* -, preocupa-se em expor as tendências gerais do crescimento da economia brasileira, não no sentido de saber se ele continuaria ou não de maneira espontânea, mas sim em saber qual seria a realidade determinada em grande parte pela política de desenvolvimento do governo, que poderia limitar o crescimento caso sua ação corretiva e propulsora não se ajustasse sensivelmente ao seu comportamento no último período observado.

Munido dessas observações iniciais, Furtado parte, então, para a projeção das tendências de desenvolvimento com base na ciência do seu mecanismo e em hipóteses relativas à conduta dos fatores dinâmicos, isto é, que impulsionam o referido mecanismo e tornam possível o crescimento. Para tanto, ele analisa a produção interna, a renda e o consumo da população.

Destacamos dessa análise a preocupação do autor no tocante à produtividade média do capital. Para ele, a fim de que esta seja melhorada de maneira mais permanente, podem ser abertas novas linhas de exportação, introduzidas técnicas mais eficientes de produção mediante inversões de pequena monta, alfabetizada a população (pois facilita e barateia a difusão de numerosas outras técnicas), realizados ajustamentos de ordem mais geral (melhoria nos sistemas de transportes e de energia). Porém, para Furtado (1958b: 42-43):

O instrumento fundamental para aumentar a produtividade é a programação do desenvolvimento. Somente por esse meio é possível, em uma economia subdesenvolvida, evitar os desequilíbrios setoriais ou pontos de estrangulamento

que provocam o desgaste de fatores que está na base da redução da produtividade. Contribuindo para que os empresários tenham conhecimento mais preciso do mercado futuro e fiquem a par de todas as iniciativas que vão surgindo nos principais setores, um programa tende a reduzir as duplicações e omissões²⁴⁷.

O autor, tentando provar a necessidade da programação, expõe alguns dados da economia brasileira.

A relação produto-capital melhorou sensivelmente entre 1939 e 1947 devido à maior utilização da capacidade produtiva, tanto nas indústrias quanto na agricultura. Porém, no período após 1948, ocorre um declínio na relação produto-capital, causado não pela insuficiência da procura (pois houve pressão inflacionária), mas pelos desequilíbrios crescentes entre os setores (segundo o autor, devido à insuficiência relativa de transportes, de energia, de certas matérias-primas, de peças de máquinas importadas, etc.). Nas palavras de Furtado (1958b: 43-44):

Ora, se por meio de um programa, fosse possível recuperar o nível da relação produto-capital observado em 1947-48, o efeito sobre o ritmo de crescimento seria considerável. Admitindo que essa elevação se lograsse gradativamente num período de 4 anos, a taxa já indicada de crescimento anual da produção passaria de 1,7 para 3,1 por cento. O efeito sobre o ritmo de crescimento do consumo seria ainda mais considerável, pois sua taxa de crescimento se elevaria de 1,2 para 2,8 por cento, igual à observada no período 1939-53. Em realidade, um ascenso da relação produto-capital de 0,53 para 0,57, durante um período de 8 anos, teria maior efeito sobre o ritmo de crescimento da economia que um influxo de 500 milhões de dólares de recursos externos. Esse dado é suficiente para dar ideia do enorme impulso que pode imprimir à economia uma adequada programação.

No sexto capítulo – *Ritmo Provável de Crescimento: O Esforço de Poupança* – Furtado, primeiramente, define a taxa de poupança como o esforço real de crescimento realizado por uma economia, principalmente numa economia subdesenvolvida, devido ao fato de que os investimentos em técnicos, organizadores, administradores e especialistas ainda são muito escassos. Portanto, um programa de desenvolvimento exige um maior esforço do conjunto do sistema, o que não significa, contudo, que sejam exigidos maiores sacrifícios para a população, mas sim que determinadas formas de consumo supérfluo

²⁴⁷ Palavras em negrito: grifo nosso. Furtado realça sempre que lhe é possível a importância fundamental do planejamento para o desenvolvimento econômico.

deverão ser limitadas e outras, que levam ao desperdício de recursos da coletividade, eliminadas²⁴⁸.

Furtado, porém, afirma que é possível imaginar um programa que não exija mudança nas formas de consumo de nenhum grupo da população. Para que tal situação ocorra, o programa elaborado teria como objetivo lograr formas cada vez mais racionais de produção que permitissem elevar a produtividade. Daí a importância de uma política fiscal bem orientada e da criação de condições que estimulem a poupança privada (fatos que não ocorriam no Brasil de então).

O autor ainda chama a atenção para o fato de que a concentração de renda, ao contrário do que geralmente se imagina, não é meio eficaz para aumentar a taxa de poupança. Segundo Furtado (1958b: 47-48):

É verdade que uma brusca concentração da renda repercute positivamente na taxa de poupança. Todavia esse efeito positivo terá duração limitada e o resultado final poderá ser negativo. Uma grande concentração da renda cria, em todas as sociedades, ampla camada social de ociosos ou semiociosos, com efeitos diretos e indiretos altamente negativos nos hábitos de consumo. Essa classe de ociosos é a razão fundamental da elevada taxa de distribuição de lucros que se observa na maioria dos países subdesenvolvidos. Trata-se de nova forma de feudalismo – concebido em sentido social – pois cada empresário tem atrás de si um número crescente de dependentes de toda ordem, cujos padrões de consumo tendem sempre a elevar-se, em permanente emulação. Na medida em que essa classe ociosa – que é uma decomposição parasitária da classe empresarial – se vai cristalizando, mais difícil se torna elevar a taxa de poupança com os instrumentos fiscais correntes. Tanto os impostos indiretos sobre os bens de consumo suntuários quanto os impostos pessoais diretos sobre a renda e a propriedade, repercutem muito mais sobre a poupança privada que sobre o consumo.

A partir do que foi dito acima, Furtado vê que utilizar a política fiscal para elevar a taxa de poupança não é algo fácil. Por isso, ele sustenta a ideia de que o objetivo não deve ser o de transferir poupança do setor privado para o público, mas sim o de reduzir o consumo supérfluo dos grupos da população de rendas mais elevadas através da confluência do uso de dois instrumentos dessa política: i) impostos às importações de bens de consumo suntuário; ii) impostos indiretos internos (sendo estes utilizados como complemento dos primeiros).

Contudo, prossegue Furtado, mesmo com tal confluência, o cerne do problema não é atacado, isto é, não há mudança na estrutura concentradora da distribuição da renda, o

²⁴⁸ Podemos deduzir desta afirmação que Furtado vê a construção da nação através de opções de planejamento e de adesão da coletividade.

que o leva a propor a utilização da política fiscal para obter uma distribuição de renda menos concentradora, mesmo que não seja possível conseguir uma distribuição menos desigual da propriedade, posto que a concentração da renda é resultante da concentração da propriedade da terra.

Logo, Furtado propõe o uso do instrumento fiscal para criar uma nova agricultura dirigida por autênticos empresários de forma que a velha estrutura seja minada. Tal instrumento seria composto pela taxação da propriedade de terras ociosas e pelos investimentos e créditos públicos para os referidos empresários, evitando-se que os proprietários sejam os principais beneficiários, uma vez que eles já auferem a renda da terra.

Outra proposta: induzir as empresas via legislação adequada, a reter parte muito maior de seus lucros para reinvestimento e, com isso, evitar maior pressão no consumo. Segundo Furtado (1958b: 50):

A ação pública para elevar a taxa de poupança pode assumir caráter mais direto. Assim, se o governo participar de empresas altamente lucrativas – como é o caso do petróleo – é possível canalizar para a conta do capital grande massa de recursos que não têm origem no setor privado. Por outro lado, um aumento do setor público no dispêndio pode ser de efeito positivo na taxa de poupança, sempre que seus gastos de investimentos cresçam mais que os de custeio. Em 1947-48 a participação do setor público no gasto total foi de 18 por cento, e em 1950-52 ultrapassou 20 por cento. No mesmo período, os gastos em conta de capital aumentaram sua participação no montante do setor público, elevando-se de 21,8 a 25,8 por cento. É muito provável que a combinação desses dois movimentos seja uma das principais causas da elevação da taxa de poupança de 8,1 para 10,9 por cento, que se observa no mesmo período.

Sobre a entrada de recursos externos como fator responsável pelo crescimento, Furtado (1958b: 50-51) afirma:

A importância quantitativa desse fator tem sido relativamente pequena no desenvolvimento da economia brasileira. Mas não se deve passar por alto sua importância qualitativa. É preciso reconhecer de antemão a dependência tecnológica de uma economia como a brasileira. O seu desenvolvimento consiste, principalmente, em uma tentativa para assimilar a técnica criada por outros sistemas econômicos que lideraram o desenvolvimento industrial. A importância qualitativa dos recursos externos aumentará na medida que a economia brasileira deixar de ser um sistema produtor, principalmente de produtos primários. O desenvolvimento industrial exigirá assimilação cada vez mais rápida da técnica. O ingresso mais intenso de recursos externos – na forma de patentes, equipamento e capacidade para manejá-los – pode ser o modo mais rápido de assimilar a técnica. Contudo, não se deve perder de vista que a importância quantitativa desses

recursos será sempre pequena e que o desenvolvimento depende basicamente da poupança interna.

Porém, o autor lembra que a dependência tecnológica também deve ser superada com o desenvolvimento, pois para alcançar as suas etapas superiores é necessária a criação de uma tecnologia genuinamente nacional, adaptada ao aproveitamento dos nossos próprios recursos.

No sétimo capítulo - *O Problema das Disparidades Regionais* – destacamos o fato de Furtado chamar a atenção acerca da importância de uma programação de desenvolvimento que leve em conta o fato da economia brasileira não ser um sistema integrado, numa crítica à ideia de que os problemas de disparidade regional podem ser resolvidos espontaneamente, solução não comprovada empiricamente, porque o próprio desenvolvimento, tal como ocorria na década de 1950, contribuiu para agravar tais disparidades e não para resolvê-las.

Portanto, ao se considerar a economia brasileira (numa política de desenvolvimento), como um complexo de sistemas autônomos, Furtado (1958b: 53) afirma:

A medula dessa questão é a seguinte: o Brasil é um extenso território ocupado de modo irregular, apresentando combinações diversas de fatores e recursos, em sistemas econômicos com distintas potencialidades; desenvolver simultaneamente esses sistemas significa dividir em demasia os recursos e reduzir a intensidade média de crescimento do conjunto. Verifica-se, assim, que é necessário concentrar os recursos escassos nas regiões de maiores potencialidades, a fim de criar um núcleo suficientemente poderoso que sirva de base ao desenvolvimento de outras regiões.

Porém, ele percebe que, apesar de haver alguma verdade nessa ideia, a formulação do problema lhe parece incorreta, pois abandonar regiões de escassos recursos e com rápido crescimento da população (como o Nordeste) é criar graves problemas para o futuro do país, o que corrobora o início de sua reflexão acerca da importância de um plano de desenvolvimento que considere todo o conjunto da economia nacional. Segundo Furtado (1958b: 53-54):

Devemos reconhecer o fato de que existe no país enorme massa de população não incorporada à economia monetária. Se essa massa excedente se acumula nas regiões mais pobres – particularmente nas regiões mais pobres de terras – a produtividade média de toda a economia é prejudicada. Se esse excedente se

desloca para regiões com abundância de terras e outros recursos naturais torna-se muito mais fácil ocupá-lo produtivamente, mesmo com recursos limitados de capital.

Então, um plano de desenvolvimento para o Brasil, segundo o autor, deveria conter os seguintes elementos²⁴⁹:

I) Deslocar do Nordeste o incremento de seu excedente de população.

II) As políticas regionais de desenvolvimento devem levar em conta os objetivos nacionais de desenvolvimento, pois um mercado interno em rápida expansão é um elemento altamente dinâmico para as regiões de crescimento mais lento.

III) Partir de um conhecimento preciso das características da região subdesenvolvida, principalmente no tocante à constelação de fatores e recursos, com a necessidade indispensável de classificar essas regiões em superpovoadas e subpovoadas, ou seja, com excedente de população e excedente de terras.

IV) O desenvolvimento industrial pressupõe infraestrutura e, para tornar atrativa a instalação de indústrias leves com alta densidade de mão de obra por unidade de produto no Nordeste, região com grande excedente populacional, o Estado deve fazer os investimentos necessários para tal.

V) O Nordeste não é uma economia independente.

VI) O caminho da industrialização do Nordeste passa pela melhor organização da agricultura destinada ao mercado local. Nas regiões de intermitência das secas, haveria deslocamento da população, nas demais, organização de uma agricultura permanente.

Sobre a Amazônia, e encerrando o capítulo, o autor afirma que a preocupação central deve ser a de evitar a dispersão de esforços. Segundo Furtado (1958b: 58-59):

A Amazônia brasileira, como problema a ser enfrentado em conjunto, está fora do alcance de qualquer economia de nossos dias. Os recursos de que o Brasil atualmente dispõe para aplicar na Amazônia são apenas suficientes para que a região não se despoeve ainda mais. É necessário identificar, nessa região, os setores suscetíveis de utilização econômica a curto e médio prazos.

²⁴⁹ Cf. Furtado (1958b: 55-58).

Nos capítulos seguintes, a partir da argumentação desenvolvida nos capítulos anteriores, Furtado mostra como se poderia passar da formulação geral do problema à ação prática

No oitavo capítulo – *A programação Preliminar* – Furtado analisa como deveria ser uma primeira etapa de programação no Brasil, isto é, a programação preliminar, que não poderia exceder três anos e não se consistiria somente de estudo e trabalho crítico, mas também de ações concretas. Segundo o economista: “A diferença entre esta primeira etapa e as seguintes reside em que nestas últimas será possível agir com mais clara consciência dos problemas, achando-se o poder público aparelhado para interferir de maneira muito mais efetiva”²⁵⁰.

Então, a atuação na primeira etapa se daria através dos seguintes passos²⁵¹:

- I) Constituição de um Conselho Nacional de Desenvolvimento.
- II) Levantamento preliminar com duração não superior a três meses através de informação estatística básica de todos os setores da economia.
- III) Após o segundo passo, elaboração de um esboço de programa preliminar a fim de eliminar os principais focos de desequilíbrio e seus pontos de estrangulamento.
- IV) O núcleo desse programa de transição seria fruto da escolha de poucos problemas em torno dos quais se concentrariam os estudos e a ação prática subsequente.

No nono capítulo – *A Política Monetária* – Furtado afirma inicialmente de que não basta reunir em tempo útil a informação necessária e definir metas concretas nos setores básicos. É necessário, para passar à ação prática, que o governo interfira na formação da poupança, na canalização dos recursos financeiros e na orientação dos investimentos através dos instrumentos fiscais e monetários, que devem ter o grau necessário de flexibilidade e efetividade. Nas suas palavras:

Os objetivos da política monetária, na programação do desenvolvimento, consistem, essencialmente, em captar da melhor forma possível a poupança que o sistema produz e orientá-la, por meio do crédito, de acordo com a ordem de prioridade estabelecida no programa. O crédito comercial constitui elemento subordinado na política de orientação dos recursos financeiros, a qual tem como objetivo último orientar a formação de capacidade produtiva. Os objetivos da política fiscal são mais amplos, pois visam elevar a taxa de poupança do sistema

²⁵⁰ Furtado (1958b: 60).

²⁵¹ Cf. Furtado (1958b: 60-66).

*econômico, distribuir adequadamente o esforço financeiro requerido pelo desenvolvimento, orientar a utilização desses recursos financeiros e complementar diretamente a iniciativa dos empresários quando esta se revela insuficiente*²⁵².

Porém, a política monetária perde muito de sua efetividade quando se observa um quadro de inflação aguda, caso do Brasil no final da década de 1950. Segundo Furtado (1958b: 67-68):

Em situação inflacionária a captação da poupança, pelos intermediários financeiros, torna-se tarefa muito mais difícil. Os ativos líquidos deixam de ser instrumento de geração de renda, uma vez que as taxas de juros pagas pelos bancos são insuficientes para cobrir as perdas de capital provocadas pela depreciação da moeda. Assim, a política monetária perde o seu principal instrumento de trabalho, que é o preço do dinheiro, ou seja, a taxa de juros.

O resultado prático de tal situação seria o seguinte: os agentes econômicos tentam realizar os seus ativos por todos os meios, por conseguinte, as inversões especulativas aumentam e a inflação tende a transformar-se em estado crônico.

Então, um programa preliminar deve ter como objetivo, no campo monetário, eliminar a inflação crônica.

O autor passa, então, a explicar as raízes profundas da inflação brasileira, que não são as mesmas dos países desenvolvidos e que pressupõe uma situação de pleno emprego, o que leva Furtado a concluir que as políticas ortodoxas de combate à inflação (contenção dos gastos públicos e compressão do crédito) têm como efeito colateral, além da queda da taxa de inflação, a subutilização da capacidade produtiva, a redução no ritmo de crescimento ou mesmo a sua paralisação. A volta do crescimento implica na volta à inflação. Então, as alternativas, dentro da visão tradicional, são as seguintes: ou crescer com inflação ou estabilizar com estagnação. Segundo Furtado (1958b: 69-70):

A meu ver, a causa básica da tendência crônica ao desequilíbrio inflacionário da economia brasileira reside em que, nas etapas de crescimento, a procura global se diversifica de maneira muito mais rápida que a oferta global. Existe muito mais mobilidade do lado da procura que do lado da oferta.

Trata-se de fenômeno específico de economia subdesenvolvida, que cresce rapidamente em condições de desenvolvimento espontâneo, com redução permanente de seu coeficiente de importações. As economias subdesenvolvidas se caracterizam pela relativa rigidez de seu aparelho produtivo. Ao passo que em uma economia altamente desenvolvida o aparelho produtivo apresenta elevado grau de diversificação, em uma economia como a brasileira coexistem setores

²⁵² Furtado (1958b: 67).

produtivos diversificados e flexíveis com outros rudimentares e rígidos. Esse fenômeno tem sua causa básica na inexperiência dos empresários, os quais relutam em penetrar nos setores totalmente novos para eles. Essa situação é agravada pelo problema do controle das patentes, da dificuldade de acesso a certos equipamentos e técnicas, do prestígio das marcas de fábricas, do temor à súbita concorrência de grupos internacionais de forte posição financeira, etc.

Ou seja, para o autor há uma disparidade crônica entre oferta e demanda nas economias subdesenvolvidas, que se torna mais aguda nas etapas de rápido crescimento, pois acarreta permanente e rápida modificação no aparelho produtivo. A oferta só pode ficar um pouco mais flexível caso ocorra um aumento da capacidade para importar. Contudo, segundo Furtado (1958b: 70-71):

Se não é suficientemente intenso o aumento da capacidade para importar, esse processo de ajuste e reajuste se realiza com mais dificuldade e o sistema, em seu conjunto, perde flexibilidade.

Em tal situação (de dificuldade de adaptação dinâmica da oferta à procura), o desequilíbrio inflacionário resulta menos do excesso de procura global sobre oferta global que da existência de faixas de procura sem contrapartida de oferta e de faixas de oferta sem contrapartida de procura. Quando se reduz a procura global com medidas deflacionárias, o excedente de capacidade produtiva aumenta rapidamente. O equilíbrio entre oferta e procura coincidirá, portanto, com ampla margem de subutilização de capacidade produtiva, e só se manterá a um ritmo de crescimento nulo ou muito reduzido. Sempre que o sistema volte a crescer com intensidade, a tendência ao desequilíbrio novamente se apresentará.

Diante desse quadro, Furtado reafirma a sua defesa do planejamento como meio para a resolução do problema inflacionário brasileiro (de caráter estrutural para ele), de forma a não prejudicar o ritmo do desenvolvimento. Para ele, a “estabilidade é o objetivo fundamental, embora se deva subordinar a outro mais amplo que é o desenvolvimento”²⁵³.

Por fim, “independentemente da própria natureza do problema inflacionário”²⁵⁴, o autor chama a atenção para outro ponto importante que pode colaborar para o alcance de uma política ordenada de desenvolvimento: o da efetividade do sistema bancário, isto é, um comando governamental de fato sobre o sistema bancário (que não ocorria na época), além da sua reformulação para adquirir maior funcionalidade. Na sua visão, o BNDE e o Banco do Nordeste se constituíram em passos importantes nesse sentido, porém ainda não suficientes, pois faltaria criar também bancos como um Banco Rural e um Banco do

²⁵³ Furtado (1958b: 71).

²⁵⁴ Furtado (1958b: 71).

Comércio Exterior, cujos planos de ação seriam discutidos e coordenados no Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico.

No décimo e último capítulo – *Aspectos Fiscais e Administrativos* – Furtado reforça a ideia de que os objetivos da política fiscal são amplos na realização de um programa de desenvolvimento, necessitando, portanto, do aparelhamento fiscal e administrativo, o que dificilmente ocorre nos países subdesenvolvidos. Numa programação preliminar deve ser adaptado o sistema fiscal-administrativo aos seus objetivos.

Nesse processo, o autor defende a coordenação dos impostos sobre a renda, o consumo e a produção. Segundo Furtado (1958b: 77):

O problema com que nos defrontamos é o seguinte: por um lado, há multiplicidade de serviços, cujos preços são relativamente muito baixos nos países subdesenvolvidos. Por outro, a tecnologia moderna favorece a produção em grande escala de bens duráveis de consumo, cujos preços tendem a tornar-se relativamente baixos. A conjunção desses dois fenômenos, nos países subdesenvolvidos, se traduz em forte elevação da tendência a consumir entre os grupos de médias e altas rendas. Se nos limitamos a atuar sobre o nível da renda, por meio dos impostos diretos, corremos o risco de reduzir a poupança, afetando muito pouco o consumo. O necessário é elevar os preços relativos de certos bens por meio dos impostos ao consumo e à produção. Essa manipulação dos preços relativos constitui instrumento de defesa contra a inadequada orientação da tecnologia que se assimila.

Destacamos também desse capítulo a seguinte proposta de Furtado: para que seja bem executada a política fiscal, é necessário um sistema administrativo eficiente. E para que se alcance tal eficiência no Brasil, é necessário atacar o problema em duas frentes: i) aperfeiçoamento do pessoal; ii) reestruturação geral do sistema.

Podemos afirmar, então, como elemento de sistematização deste subitem, a predominância do técnico sobre o político, na visão do planejamento como elemento de superação do subdesenvolvimento e construção da nação. Mesmo em questões como a defesa da distribuição de renda mais igualitária, os argumentos técnicos é que dão a tônica, dentro da visão mannheimiana da *intelligentsia* acima das discussões político-partidárias, da qual a CEPAL mantinha atitudes semelhantes. O planejamento, defendido por Furtado e pela CEPAL num contexto democrático, na prática se mostrava muito difícil de ocorrer, o que refletia a contradição básica de Mannheim, pois o povo ainda estava num processo de aprendizado de participação política, dado o nosso capitalismo atrasado.

Na verdade, a afirmação das nações subdesenvolvidas passaria pelo desenvolvimento econômico via planejamento para depois vir a consolidação democrática dentro da ideia moderna de nação, como vimos neste e nos capítulos anteriores.

Furtado fundamenta a sua concepção de planejamento de maneira mais político-ideológica na década de 1960, já fora da CEPAL e como superintendente da SUDENE, como veremos no próximo item.

4.2) Celso Furtado na SUDENE: O Técnico Faz Política

Após o período em que permanece em Cambridge, pesquisando e redigindo *Formação Econômica do Brasil*, Furtado retorna ao Brasil, aceitando convite para assumir um posto de direção no BNDE, sob a condição de atuar somente na área do Nordeste. Essa volta se constituiu num resultado de suas reflexões na Inglaterra, nas quais, através desse estudo histórico que diagnostica as causas profundas do subdesenvolvimento brasileiro, percebe a importância de participar e colaborar no processo de deter o processo de crescentes disparidades regionais, no qual o Nordeste se constituía na maior vítima²⁵⁵.

Ao assumir o posto no BNDE em 1958, Furtado intervém no Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) a fim de saber por que não havia nenhum trabalho concluído até aquele momento. Nas suas palavras:

Logo compreendi que seriam necessários pelo menos cinco anos para que a pequena equipe de técnicos estrangeiros coletasse informação disponível sobre a região, digerisse o seu conteúdo e apresentasse um relatório com todas as precauções que caracterizam esses documentos saídos de instituições multilaterais. Não havia no Grupo nenhuma pessoa com conhecimento de conjunto da região, e menos ainda economistas especializados em desenvolvimento. Uma equipe assim improvisada, e sem direção competente, servia apenas de escusa para que o governo pudesse dizer que a questão nordestina estava sendo devidamente estudada e que oportunamente se passaria à ação. Visitei uma ou duas vezes o Grupo e recomendei aos técnicos que concluíssem suas monografias com a brevidade possível²⁵⁶.

Então, de maneira independente, Furtado organiza um trabalho particular de coleta de dados e processamento de informações, inclusive com uma viagem ao Nordeste, onde

²⁵⁵ Cf. Furtado (1985: 226-227 e 1989: 37). Os parágrafos seguintes se baseiam largamente em Furtado (1989), salvo citações e indicações em contrário.

²⁵⁶ Furtado (1989: 37).

observa as péssimas condições do quadro social e as disputas por verbas do Governo Federal aplicadas na região. Conjuntamente a essa pesquisa de campo, Furtado teve acesso a trabalhos que técnicos da ONU haviam feito para o BNDE sobre o Nordeste, como o de Hans Singer, que fez um primeiro exercício macroeconômico sobre qual ajuda financeira externa seria necessária para retirar a economia nordestina da estagnação, não indo, contudo, além desse ponto, pois não conhecia as especificidades da economia regional e tampouco as disparidades regionais entre o Nordeste e o Centro-Sul, e, o de Stefan Robock que, a despeito de ter ficado mais tempo na região e penetrado mais a fundo em seus problemas, “(...) preocupou-se essencialmente em ajudar o Banco do Nordeste, recentemente instalado, a identificar as áreas em que sua atuação seria mais eficaz. Seu trabalho mais elaborado sobre o Nordeste somente apareceria em 1963”²⁵⁷.

Furtado pesquisa também quais estudos sobre o Nordeste foram feitos por brasileiros e percebe, tal como ocorrera com os pesquisadores estrangeiros, que foram focados, sem visão global dos problemas da região.

Sobre os objetivos desse trabalho particular, Furtado (1989: 40) afirma:

A ideia central era produzir um documento que contivesse uma explicação do subdesenvolvimento do Nordeste visto como região de um país, o Brasil, subdesenvolvido. Era necessário, portanto, apresentar o que na época se chamava de diagnóstico da problemática regional, o qual serviria de base para a formulação do que eu pretendia chamar de “nova política de desenvolvimento” para a região. O mais difícil era o diagnóstico – entender esse subdesenvolvimento em segundo grau que ali se configura. Em seguida, apresentaria as linhas gerais de uma estratégia de ação, cujo objetivo último era deter a degradação da economia e incorporar a região ao processo de desenvolvimento então em curso no Centro-Sul do país.

O projeto era ambicioso, mas eu estava convencido de que, lançando ao debate um documento bem concebido, seu impacto na próxima campanha presidencial seria considerável. Era um convite para superar as discussões vagas sobre o “abandono do Nordeste” e para engajar-se com clareza num programa de ação visando a mudar o rumo da História numa região secularmente à deriva. O trabalho em que me empenhava, com os recursos de que dispunha como diretor do BNDE, era do conhecimento de pouquíssimas pessoas. No GTDN ninguém foi informado sobre ele. Nada havia sido preparado por esse grupo de trabalho até então, e os técnicos das Nações Unidas continuavam visitando a região e colhendo informações.

Furtado não fala do resultado desse trabalho particular em *A Fantasia Desfeita* (1989), mas é muito grande a possibilidade dele ter sido aproveitado, mesmo incompleto, para a sua argumentação em defesa de uma política de desenvolvimento para o Nordeste

²⁵⁷ Furtado (1989: 38-39).

numa reunião realizada no Palácio Rio Negro (Petrópolis) em 6 de janeiro de 1959, convocada pelo Presidente Juscelino Kubitschek (JK), da qual resultou da sua parte na criação da Operação Nordeste (OPENO), cuja liderança ficou a cargo de Furtado por designação presidencial, e que, para sua implementação, contou com as seguintes ações:

I) Elaboração de um estudo que compreenderia o diagnóstico e o plano de ação e que se constituiu no documento do GTDN – *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste* – que analisaremos um pouco mais à frente e que também acreditamos ser uma versão mais completa e elaborada daquele estudo particular.

II) Definição de imediato da estratégia com o objetivo de mobilizar forças de apoio e reorientar a ação do governo federal na região.

III) Conversas com políticos e “chefes regionais”, inquietos com a entrevista que Furtado dera ao jornal *Correio da Manhã*, na qual expôs os objetivos da Operação Nordeste, além das informações vindas da Casa Civil sobre esse projeto.

Na Operação Nordeste, percebemos a atuação política do técnico para se dedicar à sua parte na tarefa de construir a nação, não somente na articulação com os políticos, mas também com a opinião pública em geral, como podemos observar na seguinte passagem:

Graças ao sentimento de confiança que ele [o presidente] transmitia de que coisas iam efetivamente acontecer, de todos os lados brotavam adesões. As classes dirigentes brasileiras foram tradicionalmente tímidas, cautelosas, pobres de imaginação. A construção de Brasília, mesmo que não houvesse desempenhado outro papel, teria servido para mudar momentaneamente esse quadro. Onde eu chegava para falar, logo se manifestava um entusiasmo contagiante. Universidades, associações de classes, corporações militares, cenáculos religiosos, por toda a parte encontrava ouvintes interessados, um estado de expectativa favorável. Choviam perguntas, mas na sua grande maioria motivadas pelo desejo de obter resposta positiva. Eu insistia em que o Nordeste tinha um potencial de desenvolvimento, que a população era dedicada e industriosa, que ansiava por uma oportunidade para ir adiante. Usava uma linguagem simples, mas não simplificava abusivamente os problemas. Um observador estrangeiro que me viu falar em algum lugar nessa época escreveu que eu era um apóstolo que convencia os mais incrédulos, usando com elegância argumentos racionais. Assis Chateaubriand, que me ouviu na Escola de Engenharia do Recife, comentou desabusado: “Esse é um novo Antônio Conselheiro, de fraque”²⁵⁸.

²⁵⁸ Furtado (1989: 51).

Esse relato de Furtado confirma o que dissemos acima sobre a atuação política do técnico, ou seja, uma atuação que quer distância dos partidos, com uma roupagem técnica, mas que possui uma visão política que a sustenta, mesmo procurando seguir a ideia de Mannheim acerca do papel da *intelligentsia*, que está acima das discussões partidárias, denotando em Furtado o reflexo da contradição do sociólogo alemão, posto que ele precisou desde o início fazer política para poder implementar políticas de superação do subdesenvolvimento nordestino. Furtado coloca essas questões mais claramente em *A Pré-Revolução Brasileira e Dialética do Desenvolvimento*, que analisaremos mais à frente.

O lançamento oficial da Operação Nordeste ocorreu em março de 1959 no Palácio do Catete (Rio de Janeiro), no qual foi oficializada a criação do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO), que podia ser instituído imediatamente por decreto presidencial e com sede em Recife. E a assinatura da mensagem ao Congresso Nacional, propondo a criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que teria o objetivo de implementar as políticas de desenvolvimento para essa região e cujas atribuições ficariam a cargo do CODENO enquanto a instituição da superintendência não fosse autorizada pelo Congresso. Ambos os órgãos seriam liderados por Celso Furtado.

Nesse lançamento, Furtado expôs o texto *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*, concebido e redigido por ele, que optou, contudo, atribuir a autoria ao GTDN com o objetivo de manter seu caráter de documento técnico para fundamentar sua exposição. Os pontos centrais da análise empreendida no documento são os seguintes²⁵⁹:

I) A disparidade de níveis de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul (maior que a observada entre as economias do Centro-Sul e a dos países industrializados da Europa Ocidental) percebida naquele período.

II) O ritmo de crescimento da economia nordestina na primeira metade do século XX tinha sido substancialmente inferior ao da economia do Centro-Sul.

III) A ausência de uma compreensão adequada dos problemas decorrentes da disparidade regional de níveis de renda contribuía para que a própria política de desenvolvimento os agravasse.

²⁵⁹ Cf. GTDN (1959: 7-12).

IV) Naquela época, as relações econômicas do Nordeste com o Centro-Sul caracterizavam-se por um duplo fluxo de renda, operando o setor privado como instrumento de transferência contra o Nordeste e o setor público (o governo federal) em sentido inverso, sendo que as transferências por intermédio deste último avolumavam-se nos anos secos e, em grande parte, diluíam-se em obras assistenciais, e, no caso do setor privado, este transferia recursos do Nordeste principalmente nos anos bons (recursos que saem da região em busca das melhores oportunidades de investimento oferecidas pelo Centro-Sul).

V) O desenvolvimento da economia nordestina recebia seu impulso básico do setor exportador e este, como teve pequena expansão nas suas vendas naquela época, não gerou um impulso suficiente para que a economia do Nordeste acompanhasse o crescimento da do Centro-Sul.

VI) Na década de 1950, apesar do elemento dinâmico fundamental da economia nordestina ser o *quantum* de suas exportações, o setor público também desempenha nela um papel básico através de suas transferências compostas de grande parte de simples gastos assistenciais (que se avolumam nos anos secos).

VII) Devido à regressividade dos sistemas tributários federal, estadual e municipal, a carga tributária do Nordeste era a maior dentro do conjunto da federação, do que seria de se esperar a partir do seu nível de renda.

VIII) Sem deixar de lado o esforço sistemático de ampliar as linhas de exportação do Nordeste, era visto como necessária também uma política de industrialização, passo decisivo para a superação do atraso relativo dessa região, pois poderia dar emprego à sua massa populacional flutuante, criar um classe dirigente nova (imbuída do espírito de desenvolvimento) e fixar na região os capitais formados em outras atividades econômicas (que tendiam a emigrar naquele período).

IX) A economia da zona semiárida do Nordeste é definida por um complexo de pecuária extensiva e agricultura de baixo rendimento (combinação de cultura de alguma xerófila, quase sempre o algodão mocó, com culturas de subsistência). A agricultura de subsistência é a mais afetada pelo regime irregular de chuvas e secas, o que, em algumas situações gera uma situação de colapso com dimensões de calamidade social.

X) O combate aos efeitos das secas era dividido em dois tipos de medidas: a) curto prazo: caráter assistencial; b) longo prazo: construção de uma rede de açudes. Nenhuma

dessas medidas conseguiu modificar o curso dos acontecimentos e contribuíram, indiretamente, para fixar na região um excedente demográfico crescente.

XI) Quatro diretrizes básicas do Plano de Ação: a) intensificação dos investimentos industriais com o objetivo de criar um centro autônomo de expansão manufatureira; b) transformação da economia agrícola da faixa úmida a fim de proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deverá ser intensificada; c) transformação progressiva da economia das zonas semiáridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas; d) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, a fim de incorporar à economia da região as terras úmidas do *hinterland* maranhense, que estão em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semiárida.

A partir desses pontos centrais, Furtado os discute com detalhes no decorrer do documento, subdividindo-o da seguinte maneira: do primeiro ao terceiro capítulo são expostos os problemas e os aspectos dinâmicos do Nordeste, para que no quarto capítulo seja apresentado o plano de ação.

Sobre esse texto, Furtado (1989: 56) afirma:

O documento Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste revestiu-se de considerável importância, pois circunscreveu a área de debates em torno da problemática nordestina, até então sem limites definidos. Ficava para trás a época da improvisação e do amadorismo. As proposições teriam de basear-se em dados, se possível quantitativos, e em análises consistentes. A nova equipe que se iria constituir penetraria no estudo da região com uma visão sistêmica que evitava a dispersão e a tendência ao isolamento dos especialistas. A unidade de propósito era mais facilmente assegurada.

A partir da instalação do CODENO em 25 de abril de 1959, começa uma longa batalha para a SUDENE ser aprovada. O intelectual e técnico Furtado se vê obrigado a buscar amplo apoio na opinião pública do Centro-Sul, pois os postos de liderança no Congresso eram com frequência ocupados por nordestinos, que fariam de tudo para barrar a criação desse órgão, pois ia contra seus interesses.

Com a aprovação da SUDENE em 15 de dezembro de 1959, Furtado dá à instituição um tom marcadamente técnico, mas sem deixar de buscar apoio na opinião pública, refletindo, como afirmamos anteriormente, a contradição de Mannheim. E isso fica

bem claro na seguinte passagem do terceiro capítulo de *A Pré-Revolução Brasileira* (1962):

Quando afirmamos que a SUDENE é um órgão estritamente técnico, queremos dizer que ela é independente de toda injunção político-partidária. Mas não existe plano de desenvolvimento sem política de desenvolvimento, e nenhuma política pode alcançar eficácia sem o apoio dos centros principais do poder político. O que singulariza a SUDENE é que nela a técnica e a política estão isoladas em dois planos distintos. De seu Conselho Deliberativo participam governadores de nove estados, autoridades essencialmente políticas. A autoridade do seu superintendente, que é também o dirigente técnico do órgão, é delegada do Chefe do Executivo Federal. Por essa forma, tratou-se de evitar o dualismo que no passado foi fatal para a autoridade técnica. Essa unidade do técnico e do político permitiu à SUDENE comunicar-se diretamente com a opinião pública. Não estando vinculada a qualquer ação partidária, os seus objetivos podem sempre ser submetidos ao teste da discussão aberta. Como o debate em torno dos problemas do desenvolvimento não transborda dos critérios de racionalidade e tem sempre um caráter educativo, a grande polêmica em torno da SUDENE contribuiu para formar uma consciência regional das dificuldades a enfrentar e da necessidade de exigir seriedade e continuidade da ação governamental. Elevou-se, assim, o nível de toda a discussão política na região. Haver vinculado o problema do desenvolvimento ao debate político, eis a chave do apoio que recebeu a SUDENE da opinião pública. Houvéssemos conservado em círculos herméticos a análise dos problemas objetivos da região, isolando do povo aquilo a que se convencionou chamar “problemas técnicos”, e permitindo que a discussão aberta se limitasse ao entrecchoque de pontos de vista particulares de políticos locais, e teríamos apenas repetido o passado sem maiores possibilidades de sobrevivência. Essa reflexão fizemo-la desde o começo, pois sabíamos que sem um grande apoio da opinião pública a SUDENE não se colocaria à altura da tarefa enorme que tem diante de si. (...) Era indispensável levar até o povo a discussão objetiva dos problemas do desenvolvimento, desintoxicá-lo das promessas fáceis do período eleitoral, reconquistar-lhe a confiança nos homens responsáveis pela administração da coisa pública²⁶⁰.

No período em que atuou na SUDENE, Furtado enfrentou muitas dificuldades para levar à frente seus projetos devido à forte oposição da direita e dos EUA, quando do programa Aliança para o Progresso, que pretendia, ao fazer convênio com a superintendência, adotar políticas ao estilo preconizado pelos pesquisadores do MIT, como observamos em Millikan & Blackmer (1963), subordinando-a somente aos interesses norte-americanos. Esse convênio levou a esquerda a acusar Furtado de agente dos interesses dos EUA.

Em termos de reflexão sobre o planejamento democrático e sobre as alternativas político-econômicas para o Brasil, analisamos alguns capítulos de *A Pré-Revolução Brasileira* (1962) que tratam mais especificamente sobre esses temas.

²⁶⁰ Furtado (1962: 61-63).

No primeiro capítulo – *Reflexões sobre a Pré-Revolução Brasileira* – destacamos a crítica ao desmedido custo social do desenvolvimento que se realizava no Brasil naquele momento. O desenvolvimento econômico infelizmente não tinha modificado em nada as condições de vida de 75% da população brasileira, muito pelo contrário, levou a uma crescente concentração social e geográfica de renda e também a um aumento relativo da renda da terra, premiando grupos parasitários.

No plano político-administrativo, a ampliação e a diversificação das funções do Estado não foram acompanhadas das necessárias reformas de base do mesmo, o que colaborou para o aumento enorme do coeficiente de desperdício na ação administrativa pública. Porém, Furtado (1962: 15-16) afirma:

*E aí está a outra face – o lado positivo – do desenvolvimento: este trouxe para dentro do país os seus centros de decisão, armou-o para autodirigir-se, impôs-lhe a consciência do próprio destino, fê-lo responsável pelo que ele mesmo tem de errado*²⁶¹.

Em seguida o autor mostra os motivos do marxismo fazer tanto sucesso entre a juventude: é uma filosofia da ação transformadora da realidade. Porém, ele tece críticas à aplicação de tal filosofia à realidade dos países socialistas: autoritarismo, coletivização compulsiva e repressão violenta de toda resistência.

Dentro da correlação de forças no mundo (numa situação de impasse) entre EUA e URSS, o autor afirma que, independente de tomada de posição acerca dos dois países, cabe a nós buscarmos os objetivos fundamentais em torno dos quais podemos nos unir, objetivos que são nossos²⁶². Segundo Furtado (1962: 19): “O reconhecimento de nossa própria impotência, num mundo dominado por um impasse supremo, impõe-nos o dever de tomar consciência plena dos objetivos de nossa ação política em função de nosso próprio destino de povo e cultura”.

E dentro dessa ação, o autor afirma que o modelo dos países ocidentais desenvolvidos mostra a possibilidade de promover o desenvolvimento econômico via planejamento estatal com democracia, mas fazendo adaptações à nossa realidade.

Furtado também defende a necessidade de modificação de nossas estruturas básicas a fim de que não se criem condições para uma revolução marxista-leninista no

²⁶¹ Podemos dizer que tornou possível construirmos a nação.

²⁶² Um elemento fundamental para a construção da nação.

Brasil, visto ter um caldo de cultura importante entre os camponeses. Para isso, urgia prevenir toda forma de retrocesso em nosso sistema político-social e criar condições para uma mudança rápida e efetiva da anacrônica estrutura agrária do país. Nas palavras do autor:

*A tarefa básica no momento presente consiste, portanto, em dar maior elasticidade às estruturas. Temos que caminhar com audácia para modificações constitucionais que permitam realizar a reforma agrária e modificar pela base a maquinaria administrativa estatal, o sistema fiscal e a estrutura bancária. Temos que subordinar a ação estatal a uma clara definição de objetivos de desenvolvimento econômico e social, cabendo ao Parlamento estabelecer diretrizes, mas retirando-se aos políticos locais o poder de discriminar verbas. Temos que dar meios ao Governo para punir efetivamente aqueles que malversem fundos públicos, para controlar o consumo supérfluo, e para dignificar a função de servidor do Estado. Devemos ter um estatuto legal que discipline a ação do capital estrangeiro, subordinando-o aos objetivos do desenvolvimento econômico e da independência política. Deve o Governo dispor de meios para conhecer a origem de todos os recursos aplicados nos órgãos que orientam a opinião pública. E acima de tudo devemos ter um plano de desenvolvimento econômico e social à altura de nossas possibilidades e em consonância com os anseios de nosso povo. Que devemos fazer para transformar em normas de ação esses desejos e aspirações? Creio que a tarefa mais imediata é organizar a opinião pública para que ela se manifeste organicamente. Cabe aos estudantes, aos operários, aos empresários, aos intelectuais, quiçá aos camponeses, através de suas organizações incipientes, iniciar o debate franco daquilo que esperam dos órgãos políticos do país. **Os problemas mais complexos devem ser objeto de estudos sistemáticos por grupo de especialistas, devendo as conclusões ser objeto de debate geral. O país está maduro para começar a refletir sobre seu próprio destino. Dos debates gerais e das manifestações da opinião pública deverão surgir as plataformas que servirão de base à renovação da representação popular***²⁶³

No segundo capítulo – *Política Econômica e Reformas de Base* – Furtado afirma que as reformas de base, então, só terão eficácia se alcançarem dois objetivos mínimos:

I) Dotar o país de uma agricultura que seja capaz de responder ao estímulo de uma procura crescente pela absorção de técnica e de capitais e não pela elevação dos preços e da remuneração relativa dos grupos parasitários.

II) Dotar o governo de um instrumento fiscal que o capacite a financiar seus investimentos crescentes com recursos recolhidos naqueles setores que efetivamente estão sendo beneficiados pelo desenvolvimento, fruto do trabalho de toda a coletividade.

²⁶³ Furtado (1962: 31-32). Palavras em negrito: grifo nosso.

No quinto capítulo – *Subdesenvolvimento e Estado Democrático* – o autor coloca a necessidade do planejamento numa economia subdesenvolvida como a brasileira. E este planejamento não significa autoritarismo e nem supressão das liberdades individuais. Os países desenvolvidos mostram bem isso. E para que o planejamento se faça é necessário o aparelhamento do Estado, o que ainda não tinha ocorrido, apesar de iniciativas positivas como o Conselho de Desenvolvimento Econômico, o GEIA, o GEICON. Ou seja, o Estado ainda não estava devidamente aparelhado para exercer nenhuma das funções básicas de uma política de desenvolvimento econômico. Segundo Furtado (1962: 78):

As políticas monetária, fiscal, de exportação e importação, cambial, de fomento industrial, de assistência técnica à agricultura, dependem todas, entre nós, de medidas mais ou menos improvisadas e quase sempre tomadas de forma desconexa. O aparelhamento administrativo não permite o mínimo de integração para que essas distintas políticas visem objetivos de conjunto.

Por fim, o autor lembra da importância da preparação de quadros, além de um maior entrosamento entre especialistas em ciências políticas e administrativas e economistas, visto ser condição indispensável ao êxito da política de desenvolvimento e reconstrução do país.

Ou seja, o Estado, para Furtado, é ator fundamental para a construção da nação. Mas não qualquer Estado, mas sim um Estado reformado, modernizado, dotado de burocracia racional-legal, com capacidade organizacional, liberto de todo clientelismo político, democrático, planejador.

No sexto capítulo – *Da Objetividade do Economista* – cabe destacar a afirmação do autor de que dentro da ciência econômica, só é possível formular uma teoria objetiva dos investimentos (públicos ou privados) caso sejam aceitos de antemão alguns princípios relacionados com a ação do Estado na orientação do desenvolvimento social, contando com outras disciplinas, como a ciência política e a sociologia, visto que tal matéria transcende da competência exclusiva dos economistas. Segundo Furtado (1962: 91):

Os ideais da convivência social, particularmente em uma sociedade com elevada diferenciação de classes, não podem ser subordinados estreitamente aos critérios do desenvolvimento econômico. O objetivo último de todos aqueles que trabalham nas ciências sociais é criar condições para o aperfeiçoamento do homem, harmonicamente desenvolvido. Não se pode desconhecer que, em um país subdesenvolvido, os aspectos econômicos do desenvolvimento social assumem grande urgência. Não é possível educar o homem sem antes lhe matar a

fome. Contudo, relegar a segundo plano outros aspectos do problema social seria comprometer o desenvolvimento subsequente da cultura que deverá moldar o homem do futuro.

No oitavo capítulo – *Renovação do Pensamento Econômico* – o autor continua sua reflexão sobre a inadequação da teoria econômica elaborada nos países centrais para a realidade subdesenvolvida do Brasil. Segundo Furtado (1962: 100):

Não se trata, como muitos observadores apressados concluem, visando a desacreditar qualquer esforço nesse sentido, de fazer uma ciência econômica nova. Trata-se de contribuir para o normal desenvolvimento da ciência, através de um confronto sistemático das teorias convencionais com uma realidade que indubitavelmente possui muito de específico, qual seja a proporcionada por nossa vida econômica. Porque não possuímos um ambiente científico no setor dos estudos de Economia, somos todos vítimas de doutrinas mais ou menos fechadas e exclusivistas.

Diante disso, Furtado (1962: 101-102) sustenta que a criação de um ambiente científico no setor econômico propiciaria

melhores condições para submeter os fatos do nosso desenvolvimento econômico à observação e à análise ordenadas; para conhecer melhor as relações entre desenvolvimento, as modificações de estrutura e as tensões inflacionárias que têm prevalecido neste país nos últimos três decênios. De resto, estaremos mais bem preparados para defender-nos contra o dogmatismo de origem externa. Um político bem dotado de intuição, com capacidade para captar a nossa realidade, sabe que seria extremamente perigoso e talvez inviável adotar entre nós uma política de estabilização do tipo da que o Fundo Monetário Internacional vem preconizando e que apresentou bons exemplos na Argentina e no Chile. Entretanto, não estamos em condições de formular uma alternativa que corresponda às autênticas necessidades do nosso desenvolvimento.

Dentro dessa proposta, o autor chama a atenção para a necessidade de uma política de desenvolvimento consoante com as características continentais do Brasil, país que sofre com o agravamento de suas desigualdades regionais a partir da década de 1930, causada não pelo desenvolvimento, mas sim pela ausência de uma política que o orientasse (haja vista o fomento a investimentos especulativos em indústrias de caráter suntuário ou de baixa essencialidade, enquanto os investimentos na infraestrutura econômica e nas indústrias de base permaneciam atrasados). Nas palavras de Furtado (1962: 103):

Cabe, portanto, considerar a agravação dos equilíbrios regionais como uma consequência de falta de política nacional de desenvolvimento. Em outras palavras, a questão do Nordeste não pode ser separada do problema do desenvolvimento nacional. Por outro lado, não é possível pensar em política de desenvolvimento nacional sem ter em conta as dimensões continentais do país e as disparidades de níveis de produtividade e de renda que já existem entre importantes grupos demográficos.

Sobre o Nordeste, especificamente, o Governo deveria tratar dos problemas dessa região atribuindo-lhes autoridade técnica. Segundo Furtado (1962: 104-105):

As diretrizes da política de desenvolvimento devem ser amplamente debatidas. Mas os detalhes do planejamento devem ser preservados de influências localistas ou de pressões de grupos de interesses. Considero que nada é tão importante, se desejamos manter sob controle a situação do Nordeste, quanto restabelecer a dignidade da função pública, exigindo dos homens responsáveis pela execução de planos de investimento do governo que se mantenham alheios à pressão de grupos eleitores ou econômicos.

No nono capítulo – *A Economia Brasileira na Metade do Século XX* – destacamos a importância que Furtado dá ao Estado como elemento de construção da nação, numa perspectiva otimista, como observamos na passagem transcrita abaixo:

Essa tomada de consciência, de que o nosso destino de povo está na dependência de nossas decisões, coloca esta geração em uma posição singular. Estamos em face de um desafio, cuja grandeza só é percebida por aqueles que têm intuição das potencialidades deste imenso país. Senhores de nosso próprio destino, poderemos optar entre consolidar as vitórias alcançadas, fechando-nos dentro da fronteira tradicional, e empreender a conquista desse imenso legado territorial que hoje constitui o maior deserto econômico habitável da Terra.

As decisões de construir Brasília, de rasgar o território nacional, de sul a norte e leste a oeste, de grandes estradas e de abordar de frente o problema dos desequilíbrios regionais, assim como o grande movimento de opinião visando a romper a anacrônica estrutura agrária, indicam claramente a direção em que estão apontando as forças mais progressistas do país. Se persistirmos nessa direção, teremos iniciado uma época de pioneirismo que poderá fazer do Brasil uma das áreas de maior dinamismo demográfico e ímpeto econômico do mundo, na segunda metade do século. Teremos escolhido o caminho difícil que sempre coube às gerações de pioneiros.

É necessário reconhecer, entretanto, que um movimento dessa envergadura e transcendência só se poderá efetivar se a liderança for assumida pelo próprio Governo Nacional. É como um programa de governo que devemos conceber esse movimento em grande escala, em busca da conquista final do Brasil, a realizar-se nos próximos decênios²⁶⁴.

²⁶⁴ Furtado (1962: 115-116).

Em 1962 e 1963, destacamos dois fatos marcantes de sua atuação política: o projeto de “manifesto” das forças progressistas e o Plano Trienal (quando Ministro do Planejamento), que analisamos abaixo²⁶⁵.

O projeto de “manifesto” da forças progressistas tem origem na situação em que se encontrava o país em meados de 1962, na qual havia um presidente (João Goulart) que não aceitava o parlamentarismo e primeiros-ministros que se sentiam sem legitimidade para assumir plenamente a chefia do governo. Juntamente a esse fato, a conjuntura era de uma enorme polarização da luta política dentro de um quadro de eleições no final desse ano para renovação do Congresso Nacional e escolha dos governadores dos estados. Segundo Furtado (1989: 143-144):

Abordei com o presidente o problema da união das forças progressistas, necessária para que surgisse no Parlamento uma maioria operacional, sem o que o país não empreenderia as reformas que todos estávamos preconizando. (...). A crise das instituições, pensava eu, abria um processo cujas potencialidades deveriam ser exploradas. A tese das reformas dominava a campanha eleitoral, mas era apresentada de forma pouco consistente, carecendo de fundamentação. Finalmente, sugeri ao presidente que fizesse uma tentativa para unir os principais líderes progressistas. Eu me encarregaria de redigir um documento e, em seguida, de tomar contato com esses líderes para pressenti-los sobre o assunto. Teria que ser um documento convincente, mas escrito em linguagem moderada, sem sectarismos, capaz de aglutinar personalidades de um amplo espectro político. A ideia era de que cada candidato ao Parlamento fosse convidado por esses líderes a assiná-lo e, a fortiori, a cumpri-lo, uma vez no exercício do mandato. Daí surgiria uma Frente Parlamentar pelas Reformas de Base, cuja atuação marcaria a próxima sessão do Congresso. Preparei o texto e submeti-o ao presidente, que o leu em minha presença, com atenção, e o aprovou integralmente. (...). As ideias essenciais sobre reformas foram recolhidas no debate então em curso e constituem o que à época me pareceu ser um consenso das forças progressistas.

Destacamos abaixo alguns pontos que consideramos mais importantes no manifesto:

I) O próprio desenvolvimento é causador último das tensões sociais e políticas pelas quais vivia o Brasil naquele período, porque o marco institucional (em grande parte obsoleto) não estava preparado para o crescimento brasileiro. Segundo Furtado (1989: 144):

O país cresce, ainda que tudo pareça estar contra esse crescimento. Grande parte da população permanece semi-isolada da vida política por ataduras feudais que sustentam o velho sistema de organização agrária. O governo está manietado por

²⁶⁵ Os parágrafos abaixo se baseiam largamente em Furtado (1989: 142-165), salvo indicações em contrário e citações.

um sistema fiscal que fez do desenvolvimento um mecanismo de enriquecimento para uns poucos e de empobrecimento para muitos. O sistema bancário, a máquina administrativa, o sistema universitário, tudo enfim que tem significação como marco institucional foi superado pela rápida evolução material do país, que de mero exportador de produtos primários chegou a ser uma Nação industrial nos últimos três decênios.

II) Como decorrência do Brasil haver alcançado uma capacidade de crescer apoiando-se em si mesmo, o país adquiriu também consciência de sua capacidade de autogerir-se, como podia ser observado na política externa inspirada diretamente nos problemas nacionais e na firmeza com que a opinião pública exigia o enfrentamento de problemas de grande magnitude como o atraso do Nordeste.

III) O marco institucional anacrônico não se constituía apenas num instrumento de injustiça social. Era também um elemento de inibição, de freio do desenvolvimento (como exemplos, tínhamos os casos da estrutura agrária e da inflação).

IV) Programa mínimo que o novo Parlamento (que tomaria posse em 1963) teria que cumprir nos primeiros seis meses de atividade: a) reforma agrária; b) reforma fiscal; c) reforma administrativa; d) reforma universitária; e) reforma eleitoral; f) Estatuto Disciplinar do Capital Estrangeiro; g) reforma bancária²⁶⁶.

V) Reforma agrária: proteção aos trabalhadores rurais, organização da distribuição de alimentos de forma que haja preços mínimos fixados em termos reais para o produtor e preços máximos para o consumidor.

VI) Reforma fiscal: a) o aumento de renda, proveniente do desenvolvimento econômico, deve ser destinado prioritariamente para o aumento dos investimentos e para o aumento do consumo do povo trabalhador (inclusive os trabalhadores agrícolas); b) a estrutura fiscal deve ser modificada de forma que a carga de impostos incida principalmente sobre os grupos de altas rendas; c) a política de subsídios do governo ao setor privado deve evitar sua utilização para o aumento do consumo dos grupos de altas rendas e para a concentração do poder econômico.

VII) Reforma administrativa: a) planejamento do desenvolvimento; b) os recursos dos planos de desenvolvimento do governo devem ser votados no Parlamento de forma global, a fim de evitar todo critério político localista na discriminação de verbas; c) descentralização das atividades de execução; d) ao lado do plano de investimentos do

²⁶⁶ Para mais detalhes, ver Furtado (1989: 147-149).

governo federal deve ser igualmente elaborado um plano plurianual de levantamentos dos recursos naturais do país (que deveria ser unificado em suas diretrizes pelo órgão central de planejamento); e) modificação de toda política de pessoal do governo federal no tocante ao recrutamento e à remuneração de técnicos de nível superior, a fim de competir em igualdade de condições com a iniciativa privada.

VIII) Reforma universitária: a) aumento do número de estudantes de nível superior no país; b) garantia em escala necessária de bolsas àqueles estudantes que demonstrassem capacidade e não teriam meios de manter-se; c) eliminação das cátedras vitalícias e instituição de um sistema flexível de recrutamento de professores e assistentes; d) utilização dos equipamentos das universidades e escolas superiores para a criação de institutos que reúnam disciplinas afins e para instituição ampla do sistema de aulas noturnas.

IX) Reforma eleitoral: a) extensão do direito de voto aos analfabetos; b) controle dos recursos gastos nas eleições; c) garantia aos partidos de um mínimo de recursos para sua organização, funcionamento e promoção de campanhas eleitorais.

X) Estatuto Disciplinar do Capital Estrangeiro: a) definição exata do que é capital estrangeiro; b) estabelecimento da margem de lucro que esse capital pode repatriar sob qualquer forma, anualmente; c) definição dos setores da atividade econômica que devem ficar interditados para esse capital (petróleo, energia elétrica, minerais estratégicos, bancos de depósitos e outros); d) estabelecimento de condições em que se pode repatriar esse capital; e) identificação da utilização dos lucros desse capital não repatriado, mas submetido ao controle de grupos estrangeiros; f) conhecimento das relações de tipo financeiro e comercial desse capital com suas matrizes; g) estabelecimento anual da parcela das divisas disponíveis que pode ser utilizada para o serviço do capital estrangeiro.

XI) Reforma bancária: a) adequada orientação e utilização de toda aquela parte da poupança nacional que passa pelo sistema bancário; b) criação de uma estrutura de bancos especializados que permita orientar recursos em condições adequadas para o setor agrícola, o setor exportador e o setor produtor de equipamentos; c) estrita fiscalização bancária de forma a evitar que o sistema bancário contribua para concentrar o poder econômico em benefício de grupos reduzidos; d) as grandes apropriações de recursos através do sistema bancário, que ocorrem em todo período inflacionário, devem

ser evitadas; e) as organizações estrangeiras não devem operar como bancos de depósitos no Brasil.

No final do manifesto, Furtado (1989: 149) afirma:

Esse programa não deve ser visto como uma indicação imprecisa de intenções, e sim, como um compromisso a ser cumprido nos primeiros seis meses de atividade do novo Parlamento. Nas organizações sindicais, estudantis, de classe em geral, ou simplesmente de estudos e pesquisas, devem instituir-se grupos de trabalho que contribuirão com subsídios para o debate desses problemas. O povo acompanhará de perto as atividades de seus representantes e saberá de onde vêm as resistências antepostas às reformas que assegurarão a sobrevivência das instituições democráticas. Aqueles que lutam pela manutenção das atuais estruturas de privilégio já não poderão mistificar o povo, confundindo sua causa com a da democracia.

Furtado levou a proposta desse manifesto a várias personalidades políticas, como Magalhães Pinto, San Tiago Dantas, Jânio Quadros e Leonel Brizola, porém, segundo o autor:

A nenhum deles entreguei o documento porque a conversa não me encorajou a isso. Falava em meu nome pessoal, mas deixava entender que o presidente estava informado de minha iniciativa. Tratava-se de que um grupo de líderes políticos de expressão nacional convocasse os candidatos de todos os partidos para que subscrevessem um compromisso com a Nação, a fim de promover no Congresso um conjunto de reformas que estavam sendo exigidas para que o desenvolvimento do país prosseguisse no quadro das instituições democráticas e com menor custo social.

(...)

A impressão que me ficou foi de que as instituições democráticas não lhes pareciam tão ameaçadas quanto eu estava supondo. Em tudo isso, movia-me a ideia de que o país necessitava de reformas institucionais urgentes, que a pressão social nesse sentido continuava aumentando. Largadas a elas mesmas, essas forças conduziriam a ameaças de rupturas, que justificariam a intervenção militar a serviço da direita. Para a maioria dos meus interlocutores, essas reformas não pareciam tão urgentes, o sistema podia absorver tensões ainda por muito tempo. Portanto, para eles havia espaço para continuar a dar mais atenção às preocupações biográficas que aos problemas de alcance histórico²⁶⁷.

Passado pouco mais de um mês do episódio do manifesto (fins de setembro de 1962), Furtado foi chamado por Goulart para assumir o recém criado Ministério Extraordinário do Planejamento a fim de elaborar um plano de governo, dada a grande

²⁶⁷ Furtado (1961: 150).

probabilidade do presidencialismo ser restaurado no plebiscito de fins desse ano, o que de fato acabou ocorrendo. Segundo o autor:

Respondi ao convite do presidente dizendo que tudo faria para desempenhar a difícil missão, mas que apresentava uma condição: “conservar sob meu controle a SUDENE, onde permaneceria como superintendente interino meu atual substituto”. A verdade é que eu tinha uma dívida para com o presidente, desde aquele momento em que ele salvara a SUDENE do assalto da politicagem eleitoreira. Noblesse oblige. Mas sabia que aceitava uma missão que dificilmente poderia cumprir dentro dos padrões profissionais que me impunha a mim mesmo. Tinha diante de mim três meses para realizar uma tarefa que requeria tomar contato com grande número de instituições públicas e privadas, representantes da sociedade civil, personalidades influentes na vida nacional. Havia todo um trabalho técnico a realizar, que exigia a constituição de equipes especializadas. E havia que defender-se das pressões e da bisbilhotice implacável da imprensa²⁶⁸.

O trabalho de elaboração do plano de governo, denominado de Plano Trienal, desdobrou-se da seguinte maneira, conforme relato do autor:

Meu trabalho desdobrou-se em duas esferas. Por um lado, comecei a tomar notas sobre pontos relevantes, tratando de visualizar o que seria um plano de governo com abrangência dos três anos de mandato que restavam ao presidente, tida em conta a conjuntura extremamente adversa que atravessávamos. Por outro lado, apelei para os colegas do gabinete ministerial para que destacassem alguns especialistas que nos fornecessem informação específica e explicitassem os objetivos a serem colimados na área de cada ministério no período concernido. A existência de um regime parlamentar, com reuniões regulares do gabinete e consciência de responsabilidade coletiva dos ministros, facilitava o meu trabalho. Mas sabia de experiência que não podia contar com a máquina administrativa. Tinha de proceder diretamente à coleta de informações, pois qualquer atraso na entrega destas pelos grupos ministeriais seria de graves consequências para o conjunto do trabalho.
(...).

Mantinha-me em contato direto com todas as equipes e multiplicava as entrevistas externas: debates com associações de classes, diálogos com grupos políticos, recepção de um sem-número de pessoas que, com ou sem razão, se consideravam no direito de opinar sobre o que devia ou não ser o tal plano de governo em preparação. E tudo isso se desenvolvia em meio a uma apaixonada campanha eleitoral, primeiro para eleger governadores e parlamentares, e em seguida para plebiscitar o parlamentarismo²⁶⁹.

Os objetivos fundamentais do plano eram os seguintes:

I) Assegurar uma taxa de crescimento da renda nacional em torno de 7% ao ano (correspondente a 3,9% de crescimento da renda *per capita*) compatível com as expectativas de melhoria das condições de vida do povo brasileiro.

²⁶⁸ Furtado (1989: 154).

²⁶⁹ Furtado (1989: 154-155).

II) Redução progressiva da pressão inflacionária.

III) Criação de condições para que os frutos do desenvolvimento fossem distribuídos de maneira cada vez mais ampla pela população, cujos salários reais deveriam crescer com uma taxa pelo menos igual à do aumento da produtividade do conjunto da economia, além dos ajustamentos decorrentes do aumento do custo de vida.

IV) Intensificação substancial da ação do governo na educação, na pesquisa científica e tecnológica e na saúde pública dentro do objetivo fundamental de assegurar uma rápida melhoria do homem como fator de desenvolvimento, além de possibilitar o acesso de parte crescente da população aos frutos do progresso cultural.

V) Orientação adequada do levantamento dos recursos naturais e localização da atividade econômica com o objetivo de desenvolver as distintas áreas do país e reduzir as disparidades regionais de níveis de vida, sem o aumento do custo social do desenvolvimento.

VI) Eliminação progressiva dos entraves de ordem institucional (como a estrutura agrária de então), vistos como responsáveis pelo desgaste dos fatores de produção e pela lenta assimilação de novas técnicas em determinados setores produtivos.

VII) Refinanciamento adequado da dívida externa, além de evitar a piora do endividamento brasileiro no exterior.

VIII) O governo deveria ter assegurada uma crescente unidade de comando dentro de uma esfera própria de ação, na qual as suas distintas agências se submeteriam às diretrizes do plano.

Em termos concretos, o plano mal saiu do papel porque Furtado retornou à SUDENE devido à sua exoneração do cargo de ministro (juntamente com todo o ministério) por pressões políticas sofridas por Goulart, numa conjuntura de grande instabilidade social e política.

Diante desse quadro, Furtado em *Dialética do Desenvolvimento* (1964), coloca de maneira bem explícita a sua adesão à democracia como condição fundamental para o desenvolvimento. Nas suas palavras:

A consecução ou manutenção de um regime democrático aberto, em que as classes assalariadas podem organizar-se para lutar por objetivos próprios, deve ser considerada como condição necessária do desenvolvimento social em país

subdesenvolvido. É a partir desse ponto que se pode pensar em ação política para o desenvolvimento, pois o populismo somente poderá ser superado por movimentos surgidos dentro das classes assalariadas e conducentes à sua autodeterminação política. Com efeito, amadurecendo a consciência da classe trabalhadora e definindo-se com nitidez os seus reais objetivos, o populismo poderá, durante algum tempo, transformar-se em arma contra aqueles mesmos que o usam²⁷⁰.

Porém, Furtado (1964: 89) mostra que na maioria dos países subdesenvolvidos, “(...) e é este o caso do Brasil, a sociedade chamada democrática permanece praticamente fechada à participação da massa camponesa”, situação que apresentava mudanças nesse período, devido, no caso brasileiro, ao apoio das organizações urbanas à massa camponesa e à existência das Ligas Camponesas.

Com essas reflexões, Furtado (1964: 90) reitera seu modelo: o da socialdemocracia europeia, como podemos observar na passagem abaixo:

*O objetivo político a alcançar nos países subdesenvolvidos – isto é, o objetivo cuja consecução assegurará um mais rápido desenvolvimento econômico em uma sociedade democrática pluralista – consiste em criar condições para que os assalariados urbanos e a massa camponesa tenham uma efetiva participação no processo de formação do poder. **As atuais classes dirigentes, no caso brasileiro, não representam mais que uma parcela da população com atividade política. Em épocas passadas, essa parcela se confundia com a nação²⁷¹**, na medida em que estava formada pela pequena minoria da população para quem a atividade política tinha qualquer significação, ou cujo comportamento podia ser de alguma relevância para os destinos do país. Hoje em dia, o comportamento da massa trabalhadora urbana e rural é de importância fundamental para o desenvolvimento econômico e social do país, o que significa que esse comportamento deve incorporar-se ao processo político.*

Furtado via na classe dirigente uma inaptidão para captar a realidade em si mesma, sinal de que a solução dos problemas transcenderia, de alguma forma, da capacidade operacional dessa classe, devendo emergir da interação de forças mais amplas. Nas suas palavras:

O impasse em que se encontra a economia do país, submetida a uma série de estrangulamentos estruturais, é por sua natureza uma situação instável. As forças primárias do desenvolvimento – o crescimento da população, a urbanização, as aspirações de bem estar traduzidas no ambicioso plano de gastos do governo e nos movimentos sociais, as iniciativas empresariais – se estão acumulando como a energia potencial das águas de um rio barrado. (...). Entretanto, às tensões criadas por essas forças barradas é que se deve a tomada de consciência, por amplos

²⁷⁰ Furtado (1964: 88).

²⁷¹ Palavras em negrito: grifo nosso.

grupos, de que o desenvolvimento enfrenta obstáculos estruturais que transcendem à capacidade de ação dos atuais grupos dirigentes. Se a tomada de consciência dos problemas básicos a enfrentar se está realizando fora do quadro institucional em que atuam os grupos dirigentes e mesmo como resultado de um conflito com estes, é perfeitamente claro que as soluções não virão da iniciativa dos líderes dos referidos grupos dirigentes. Situações dessa ordem conduzem, quase necessariamente, à ruptura do equilíbrio de forças existente e à superação dos métodos políticos convencionais. A tomada de consciência do problema indica, de alguma forma, que foi superada a fase do simples impasse e que se criaram condições para a busca eficaz de uma solução. Esta poderá assumir várias formas, sendo a mais corrente a cisão dentro da classe dirigente, aproveitando-se grupos minoritários mais lúcidos da situação para deslocar os ocasionais detentores do poder, mediante a mobilização das grandes massas com base numa linguagem nova que corresponda às suas aspirações. Somente condições históricas muito especiais conduziram a subversões sociais de maior profundidade, com eliminação imediata ou progressiva da classe dirigente e liquidação de suas bases econômicas²⁷².

As possíveis saídas para Furtado, dado o quadro que ele descreve são: revolução ou reforma. Ele vê a reforma como o melhor caminho, coerente com a sua argumentação anterior.

5) CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS: ARTICULAÇÃO DA DISCUSSÃO

Como forma de articular a discussão empreendida neste capítulo, cabe aqui afirmar que Furtado, tal como no diagnóstico do subdesenvolvimento, possui dois momentos de reflexão sobre o planejamento: um no qual o técnico predomina e o outro no qual, o técnico se vê obrigado a fazer política a fim de que o planejamento democrático obtenha sucesso. Há uma percepção de que o planejador não deve se imiscuir nas discussões partidárias, mas, contraditoriamente, para poder exercer esse planejamento e construir a nação, ele precisa de um ambiente institucional favorável mínimo, tal como ocorre, segundo ele, na socialdemocracia europeia.

²⁷² Furtado (1964: 139-140).

CONSIDERAÇÕES FINAIS GERAIS: DESDOBRAMENTOS E METAMORFOSES

Refletimos neste trabalho o primeiro ciclo das transformações da reflexão de Furtado sobre a construção da nação, que inicialmente se dá mais no terreno da ciência econômica *stricto sensu*, de caráter mais técnico e, posteriormente, mais interdisciplinar e mais político.

Percebemos em Furtado uma participação muito grande no debate sobre a nação, refletindo o que ocorria na época, caracterizada pela afirmação do Terceiro Mundo e sua forte adesão ao planejamento.

Furtado tem como modelo de desenvolvimento econômico, político e social a socialdemocracia europeia. Portanto, diagnosticar os motivos de não termos alcançado tal estágio é de suma importância para ele, tanto que busca as raízes históricas mais profundas de nosso subdesenvolvimento.

Nessa visão, o diagnóstico do subdesenvolvimento pela história é importante e deve estar presente na análise econômica. Contudo, o corpo teórico predominante da economia não se utiliza de tal instrumental e é insuficiente para captar a especificidade do subdesenvolvimento, fato que o leva a um esforço de teorização autônomo, de início ainda tímido (pois utiliza várias categorias de análise da economia clássica) e depois cada vez mais interdisciplinar, principalmente para analisar a conjuntura econômica brasileira das décadas de 1950 e 1960.

Dentro do modelo socialdemocrata europeu, Furtado, a partir do diagnóstico do subdesenvolvimento brasileiro e fortemente inspirado em Mannheim, propõe o planejamento democrático como caminho para a superação da nossa situação subordinada, dentro da ideia da *intelligentsia* que se insere no Estado para planejar o desenvolvimento e que não se imiscui nas disputas político-partidárias, pois se encontra acima delas. Contraditoriamente, tanto Mannheim quanto Furtado defendem o controle democrático do planejamento, mas não deixam claro sobre o início desse processo pela *intelligentsia*. E também contraditoriamente, visto de maneira clara na SUDENE, o técnico Furtado teve que fazer muita política para ter uma mínima liberdade de atuação técnica.

Na década de 1960, percebemos em Furtado um diagnóstico do subdesenvolvimento que é flexível o suficiente para perceber os novos elementos que o

processo de industrialização brasileiro traz à reflexão sobre essa realidade, principalmente após o início da primeira crise econômica de caráter endógeno. As propostas de superação do subdesenvolvimento continuam defendendo o planejamento democrático, mas incluem cada vez mais a participação da sociedade nesse processo.

Furtado tem seus direitos políticos cassados com o golpe militar de 1964 e parte para o exílio, primeiramente para o Chile e posteriormente para os EUA e a França, onde se volta para a carreira acadêmica.

Logo após o golpe, Furtado traça diagnósticos pessimistas sobre o subdesenvolvimento brasileiro, prognosticando a estagnação e a regressão, como podemos observar em *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina* (1966), mas sem deixar de propor alternativas para a superação desse quadro, colocadas em *Um Projeto para o Brasil* (1968), que não se realiza, o que leva Furtado a repensar a possibilidade da industrialização, dependendo de quem a esteja conduzindo, ser também reprodutora do subdesenvolvimento, tal como ocorria na ditadura militar brasileira na época do “milagre econômico”, fato observado por Furtado em *Análise do “Modelo” Brasileiro* (1972). Esse repensar o leva a radicalizar suas posições em *O Mito do Desenvolvimento Econômico* (1974), no qual questiona o próprio modelo de desenvolvimento econômico dos países desenvolvidos (predatório dos recursos naturais) e a impossibilidade do mundo subdesenvolvido de alcançar essa meta. Ele passa, a partir de então, a propor um desenvolvimento econômico a partir de nossas próprias características e uma radicalização da democracia, com forte participação da sociedade civil nas decisões de planejamento, juntamente com fortes críticas ao poder da tecnocracia.

Nas décadas de 1980 e 1990, o autor, através de sua trilogia autobiográfica intelectual²⁷³, deixa bem claro o projeto de nação que ele tinha em mente nas décadas de 1950 e 1960, posto que ele o expunha de maneira indireta, implícita. Na obra *Brasil: A Construção Interrompida* (1992) Furtado reitera que o Brasil é uma nação cuja construção corria o risco de ser interrompida caso as políticas econômicas de corte neoliberal continuassem, visto serem um risco para a unidade econômica nacional: o mercado nacional integrado é um dos elementos amalgamadores da nação. E em *O Longo Amanhecer* (1999), o autor reforça o caráter de nação ainda em construção.

²⁷³ *A Fantasia Organizada* (1985), *A Fantasia Desfeita* (1989) e *Os Ares do Mundo* (1991).

Por fim, pretendemos com este trabalho compreender a reflexão de Furtado e suas transformações nesse primeiro período a partir da busca do entendimento de qual conceito de nação Furtado traz consigo e, como decorrência disso, qual nação ele está imaginando.

Pretendemos, em pesquisas futuras, refletir sobre as transformações da reflexão e ação de Furtado sobre a nação a partir de sua vivência no exílio e seu retorno ao Brasil na redemocratização, a partir de um contexto de transformações radicais no capitalismo e nas relações de poder mundiais.

BIBLIOGRAFIA

- ACTON, Lord. Nacionalidade. In: BALAKRISHNAN, Gopal (organizador). ***Um Mapa da Questão Nacional***. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000 (1862).
- AGAMBEN, Giorgio. ***Homo Sacer: O Poder Soberano e a Vida Nua I***. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- AMARAL, Azevedo. ***O Estado Autoritário e a Realidade Nacional***. Brasília: Câmara dos Deputados, Ed. UnB, 1971.
- ANDERSON, Benedict. ***Nação e Consciência Nacional***. São Paulo: Editora Ática, 1989.
- ANDERSON, Perry. ***Zona de Compromisso***. São Paulo: Editora UNESP, 1992.
- ARENDT, Hannah. ***Origens do Totalitarismo***. São Paulo: Companhia das Letras, 1989 (1949).
- AQUINO, Arthur de. ***A Controvérsia Simonsen-Gudin e a Consolidação do Projeto Político Industrial***. VIII Congresso Brasileiro de História Econômica e 9ª Conferência Internacional de História de Empresas. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, 2009.
- ARRIGHI, Giovanni. ***O Longo Século XX***. São Paulo: Ed. UNESP; Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- BASTOS, Élide Rugai. ***Gilberto Freyre e a Formação da Sociedade Brasileira***. São Paulo: PUC – SP, 1986 (Tese, Doutorado em Ciências Sociais).
- BAER, Werner. ***A Economia Brasileira***. São Paulo: Nobel, 1996.
- BAUER, Otto. A Nação. In: BALAKRISHNAN, Gopal (organizador). ***Um Mapa da Questão Nacional***. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- BENDIX, Reinhard. ***Construção Nacional e Cidadania***. São Paulo: Editora da USP, 1996 (1ª edição: 1964; 2ª edição, com acréscimo do capítulo 8: 1977).
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. ***Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo***. 5ª edição. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- BREUILLY, John. Abordagens do Nacionalismo. In: BALAKRISHNAN, Gopal (organizador). ***Um Mapa da Questão Nacional***. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000 (1994).
- CALDEIRA, Jorge (org.). ***José Bonifácio de Andrada e Silva***. São Paulo: Editora 34, 2002.
- CAMPOS, Francisco. ***O Estado Nacional***. Rio de Janeiro: José Olympio, 1940.

CARDOSO, Fernando Henrique & FALETTO, Enzo. ***Dependência e Desenvolvimento na América Latina***. 7ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1984 (1970).

CEPÊDA, Vera Alves. ***Raízes do Pensamento Político de Celso Furtado: Desenvolvimento, Nacionalidade e Estado Democrático***. São Paulo: FFLCH/USP, 2000 (Dissertação, Mestrado em Ciência Política).

_____. ***Roberto Simonsen e a Formação da Ideologia Industrial no Brasil – Limites e Impasses***. São Paulo: FFLCH/USP, 2003 (Tese, Doutorado em Ciência Política).

CHATERJEE, Partha. ***The Politics of the Governed: Considerations on Political Society in Most of the World***. Nova York: Columbia University Press, 2004.

CODATO, Adriano Nervo. ***Elites e Instituições no Brasil: Uma Análise Contextual do Estado Novo***. Campinas: IFCH-UNICAMP, 2008 (Tese, Doutorado em Ciências Sociais).

DAVIS, Horace B. ***Para uma Teoria Marxista do Nacionalismo***. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

DRAIBE, Sônia. ***Rumos e Metamorfoses***. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DONGHI, Túlio Halperín. ***Una Nación para el Desierto Argentino***. Buenos Aires: Ediciones de América Latina, 1997.

ELLIS, Howard Sylvester (organizador). ***Economic Development for Latin America***. Londres: Macmillan, 1961.

FERNANDES, Florestan. ***Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento***. São Paulo: Global, 2008.

FURTADO, Celso. ***Economia Colonial no Brasil nos Séculos XVI e XVII***. São Paulo: HUCITEC, ABPHE, 2001 (Tese de Doutorado, 1948).

_____. Características Gerais da Economia Brasileira. ***Revista Brasileira de Economia***. Rio de Janeiro: FGV, ano 4, nº 1, mar. 1950, p. 7-36.

_____. Formação de Capital e Desenvolvimento Econômico. ***Memórias do Desenvolvimento***. Ano 1, nº 1, jun. (2007). Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas Públicas para o Desenvolvimento, p. 193-229 (publicado pela primeira vez na *Revista Brasileira de Economia*, nº 3, ano 6, setembro de 1952).

_____. A Programação do Desenvolvimento Econômico II. ***Revista do Conselho Nacional de Economia***. Rio de Janeiro, v. 2, nº 19-20, novembro-dezembro 1953, p. 11-15.

- _____. **A Economia Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora A Noite, 1954a.
- _____. A Técnica do Planejamento Econômico. **Revista de Ciências Econômicas da Ordem dos Economistas de São Paulo**, ano XI, 70, 1954b, p. 3-13.
- _____. **Uma Economia Dependente**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1956.
- _____. Setor Privado e Poupança. **Econômica Brasileira**. Rio de Janeiro, v. II, 2, abril-junho 1956, p. 100-2.
- _____. Fundamentos da Programação Econômica. **Econômica Brasileira**. Rio de Janeiro, v. IV, 1-2, janeiro-junho 1958a, p. 39-44.
- _____. **Perspectivas da Economia Brasileira**. Rio de Janeiro: ISEB, 1958b.
- _____. **Formação Econômica do Brasil**. 34ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2007 (1ª edição: 1959).
- _____. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- _____. **A Pré-Revolução Brasileira**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- _____. **Dialética do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- _____. **Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- _____. **Análise do “Modelo” Brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- _____. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- _____. **A Fantasia Organizada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- _____. **A Fantasia Desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- _____. **Os Ares do Mundo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- _____. Aventuras de um Economista Brasileiro. In: **Celso Furtado: Obra Autobiográfica** (vol. 2). São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- _____. **O Longo Amanhecer**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- GEERTZ, Clifford. The Integrative Revolution: Primordial Sentiments and Civil Politics in the New States. In: HUTCHINSON, John & SMITH, Anthony D. (organizadores). **Nationalism: Critical Concepts in Political Science**. Londres e Nova York: Routledge, 2000 (1963).

GELLNER, Ernest. ***Thought and Change***. Chicago: University of Chicago Press, 1965.

_____. ***Nações e Nacionalismo***. Lisboa: Gradiva, 1993 (1983).

_____. O Advento do Nacionalismo e sua Interpretação: Os Mitos da Nação e da Classe. In: BALAKRISHNAN, Gopal (organizador). ***Um Mapa da Questão Nacional***. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000 (1993).

GOMES, Ângela Maria de Castro. O Redescobrimento do Brasil. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi; VELLOSO, Mônica Pimenta & GOMES, Ângela Maria de Castro. ***Estado Novo: Ideologia e Poder***. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

GRUPO de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. ***Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste***. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1959.

GUDIN, Eugênio. O Caso das Nações Subdesenvolvidas. ***Revista Brasileira de Economia***. Rio de Janeiro: FGV, ano 6, nº 3, p. 7-36, set. 1952.

_____. Orientação e Programação do Desenvolvimento Econômico. ***Digesto Econômico***. São Paulo, nº 134, p. 13-27, mar.-abr. 1957a.

_____. Capital Estrangeiro. ***Carta Mensal***. Rio de Janeiro: Confederação Nacional do Comércio, jun. 1957b.

GUIBERNAU, Montserrat. ***Nacionalismos: O Estado Nacional e o Nacionalismo no Século XX***. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

GUIMARÃES, Alberto Passos. ***Inflação e Monopólio no Brasil***. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963.

GURRIERI, Adolfo. ***La Obra de Prebisch en la CEPAL***. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

HOBBSBAWM, Eric. ***A Era das Revoluções: Europa: 1789-1848***. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

_____. ***A Era do Capital (1848-1875)***. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____. ***Nações e Nacionalismos desde 1780: Programa, Mito e Realidade***. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991 (1990).

_____. ***Era dos Extremos: O Breve Século XX (1914-1991)***. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

_____. ***A Era dos Impérios (1875-1914)***. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

HROCH, Miroslav. Do Movimento Nacional à Nação Plenamente Formada: O Processo de Construção Nacional na Europa. In: BALAKRISHNAN, Gopal (organizador). ***Um Mapa da Questão Nacional***. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000 (1993).

HUTCHINSON, John & SMITH, Anthony D. General Introduction. In: HUTCHINSON, John & SMITH, Anthony D. (organizadores). ***Nationalism: Critical Concepts in Political Science***. Londres e Nova York: Routledge, 2000.

IANNI, Octávio. ***Estado e Planejamento Econômico no Brasil***. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

JAGUARIBE, Hélio. ***Condições Institucionais do Desenvolvimento***. Rio de Janeiro: ISEB, 1958a.

_____. ***O Nacionalismo na Atualidade Brasileira***. Rio de Janeiro: ISEB, 1958b.

KALVAN, Fábio Ricardo. ***O Lugar da Nação: Estudo da Abordagem da Nação no Dual-Estruturalismo de Celso Furtado e nos Estudos sobre a Dependência de Fernando Henrique Cardoso***. São Paulo: FFLCH/USP, 2000 (Dissertação, Mestrado em Sociologia).

KOHN, Hans. The Idea of Nationalism. In: HUTCHINSON, John & SMITH, Anthony D. (organizadores). ***Nationalism: Critical Concepts in Political Science***. Londres e Nova York: Routledge, 2000 (1943).

_____. ***A Era do Nacionalismo***. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.

LACERDA, Antônio Corrêa de et al.. ***Economia Brasileira***. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2003.

LESSA, Carlos. ***Quinze Anos de Política Econômica***. São Paulo: Brasiliense, 1981.

LÖWY, Michael. ***Nacionalismos e Internacionalismos***. São Paulo: Xamã, 2000.

MALLORQUIN, Carlos. Lucha, Poder y Desencanto: Los Primeros Tiempos de Celso Furtado in MARINI, Ruy Mauro e MILLÁN, Mária (organizadores). ***La Teoría Social Latinoamericana: Subdesarrollo y Dependencia***. México: Ediciones El Caballito, 1994, três volumes, volume II, p. 41-72.

_____. ***Celso Furtado: Um Retrato Intelectual***. São Paulo: Xamã; Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

MANNHEIM, Karl. ***Ideologia e Utopia***. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972a (1929).

_____. ***O Homem e a Sociedade***. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962 (1940).

_____. ***Liberdade, Poder e Planificação Democrática***. São Paulo: Mestre Jou, 1972b (1951).

MANTEGA, Guido. ***A Economia Política Brasileira***. Petrópolis: Vozes; São Paulo: Polis, 1984.

MARSHALL, T. H. ***Cidadania, Classe Social e Status***. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967 (1949).

MATOSSIAN, Mary. Ideologies of Delayed Industrialization: Some Tensions and Ambiguities. In: HUTCHINSON, John & SMITH, Anthony D. (organizadores). ***Nationalism: Critical Concepts in Political Science***. Londres e Nova York: Routledge, 2000 (1958).

MELLO, João Manuel Cardoso de. ***O Capitalismo Tardio***. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MILLIKAN, Max F. e BLACKMER, Donald L. M. (orgs.). ***Nações em Desenvolvimento: A Sua Evolução e a Política Americana***. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.

MYRDAL, Gunnar. ***Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas***. 3ª edição. Rio de Janeiro: Saga, 1972 (1956).

NABUCO, Joaquim. ***O Abolicionismo***. Rio de Janeiro: Nova Fronteira; São Paulo: Publifolha, 2000.

NURKSE, Ragnar. ***Problemas da Formação de Capital em Países Subdesenvolvidos***. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1957.

OLIVEIRA, Francisco de. ***Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista***. São Paulo: CEBRAP, 1972.

PAZ, Octávio. ***O Labirinto da Solidão e Post-Scriptum***. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

PINTO, Álvaro Vieira. ***Ideologia e Desenvolvimento Nacional***. Rio de Janeiro: ISEB, 1959.

POLANYI, Karl. ***A Grande Transformação***. Rio de Janeiro: Campus, 1980 (1944).

PRADO JR., Caio. ***Evolução Política do Brasil e Outros Estudos***. São Paulo: Brasiliense, 1972 (1933).

_____. ***Formação do Brasil Contemporâneo***. São Paulo: Brasiliense, 1987 (1942).

_____. ***História Econômica do Brasil***. São Paulo: Brasiliense, 1987 (1945).

_____. ***Diretrizes para uma Política Econômica Brasileira***. São Paulo: Urupês, 1954.

_____. **Esboço dos Fundamentos da Teoria Econômica**. 3ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1961 (1957).

_____. **A Questão Agrária no Brasil** (composta de textos publicados na Revista Brasiliense entre 1960 e 1964). São Paulo: Brasiliense, 1979.

_____. **A Revolução Brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1966.

PREBISCH, Raúl. El Desarrollo Económico de la América Latina y Algunos de sus Principales Problemas. In: **Estudio Económico de la América Latina 1948**. Santiago do Chile: CEPAL, 1949.

_____. **Estudio Económico de la América Latina 1949**. Santiago do Chile: CEPAL: 1950.

_____. **Problemas Teóricos e Prácticos del Crecimiento Económico**. Santiago do Chile: CEPAL, 1951.

_____. El Estímulo de la Demanda, las Intervenciones y la Aceleración del Ritmo de Crecimiento. In: **Estudio Económico de la América Latina 1954**. Santiago do Chile: CEPAL, 1955.

_____. La Política Comercial en los Países Insuficientemente Desarrollados (Desde el Punto de Vista Latinoamericano). **Economía**. Santiago do Chile, nº 69-70, vols. XIX e XX, 1960-1 (1ª versão em inglês em 1959a), p. 25-45.

_____. **El Mercado Común Latinoamericano (Primera Parte)**. Nova York: ONU, 1959b.

_____. **Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

_____. **Nueva Política Comercial para El Desarrollo**. México: Fondo de Cultura Económica, 1964.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Condições Sociais do Poder Nacional**. Rio de Janeiro: ISEB, 1957.

RANGEL, Ignácio. **Dualidade Básica da Economia Brasileira**. Rio de Janeiro: ISEB, 1957a.

_____. **Introdução ao Estudo do Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. Salvador: Livraria Progresso Editora, 1957b.

_____. **Elementos de Economia do Projeto**. Salvador: Livraria Progresso Editora, 1960.

_____. A Inflação Brasileira. **Econômica Brasileira**. Rio de Janeiro, jan.-jul. 1962a.

_____. A Dinâmica da Dualidade Brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Belo Horizonte, ano 2, nº 2, 1962b, p. 215-236.

_____. **A Questão Agrária Brasileira**. Recife: Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1962c.

_____. **A Inflação Brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1978.

_____. A História da Dualidade Brasileira. **Revista de Economia Política**. São Paulo, ano 4, nº 1, out.-dez. 1981, p. 5-34.

RÊGO, Rubem Murilo Leão. **Sentimento do Brasil: Caio Prado Júnior – Continuidades e Mudanças no Desenvolvimento da Sociedade Brasileira**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2000.

REINO, Jaime Estay. La Concepción Inicial de Raúl Prebisch y sus Transformaciones. In: MARINI, Ruy Mauro & MILÁN, Mária (organizadores). **La Teoría Social Latinoamericana. Tomo II: Subdesarrollo y Dependencia**. México: Ediciones El Caballito, 1994, três volumes, volume II, p. 17-40.

RENAN, Ernest. **Que es una Nación? Cartas a Strauss**. Madrid: Alianza, 1987.

RICUPERO, Bernardo. **O Romantismo e a Ideia de Nação no Brasil (1830-1870)**. São Paulo, Martins Fontes, 2004.

_____. Celso Furtado e o Pensamento Social Brasileiro. **Estudos Avançados**. São Paulo, ano 19, nº 53, 2005, p. 371-377.

ROSTOW, W. W. **Etapas do Desenvolvimento Econômico: Um Manifesto Não Comunista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

SANTOS, Maria Odete. **Nação e Mundialização no Pensamento de Celso Furtado**. Campinas, Tese de Doutorado, IFCH/UNICAMP, 1998.

SANTOS, Theotônio dos. **A Teoria da Dependência: Balanço e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

SHILS, Edward. The Intellectuals in the Political Development of the New States. In: HUTCHINSON, John & SMITH, Anthony D. (organizadores). **Nationalism: Critical Concepts in Political Science**. Londres e Nova York: Routledge, 2000 (1960).

SCHWARZER, Helmut. A CEPAL: ***A Teoria Clássica e a Proposta de Transformação Produtiva com Equidade Social***. Curitiba: UFPR, 1993 (Dissertação, Mestrado em Desenvolvimento Econômico).

SILVA, José Bonifácio de Andrada e. ***Projetos para o Brasil***. São Paulo: Companhia das Letras; Publifolha, 2000.

SINGER, Hans. Comércio e Investimentos em Áreas Subdesenvolvidas. ***Revista Brasileira de Economia***. Rio de Janeiro: FGV, ano 4, nº 1, p. 81-101, mar. 1950.

SMITH, Anthony D. O Nacionalismo e os Historiadores. In: BALAKRISHNAN, Gopal (organizador). ***Um Mapa da Questão Nacional***. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

_____. ***Nacionalismo***. Madri: Alianza Editorial, 2004.

TAVARES, Maria da Conceição. ***Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro: Ensaio sobre a Economia Brasileira***. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TILLY, Charles. ***Coerção, Capital e Estados Europeus***. São Paulo: Editora da USP, 1996 (1992).

TOLEDO, Caio Navarro de. ***ISEB: Fábrica de Ideologias***. Campinas: Editora da UNICAMP, 1997.

TORRES, Alberto. ***O Problema Nacional Brasileiro***. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1914.

VIANNA, Oliveira. ***O Idealismo da Constituição***. Rio de Janeiro: Edição de Terra do Sol, 1927.

VIEIRA, Rosa Maria. ***O Pensamento Industrialista de Roberto Simonsen: Análise de Ideologia***. São Paulo: FFLCH/USP, 1988 (Dissertação, Mestrado em História Econômica).

WEBER, Max. ***Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva***. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1964 e La Habana: Instituto Cubano del Libro, 1971 (1922).

www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/1790.asp acesso em 12/2/2009.

ZERNATTO, Guido. Nation: The History of a Word. In: HUTCHINSON, John & SMITH, Anthony D. (organizadores). ***Nationalism: Critical Concepts in Political Science***. Londres e Nova York: Routledge, 2000 (1944).